

Internationale Terrorismusbekämpfung und Menschenrechte: Entwicklungen 2003/2004

Heinz, Wolfgang S.; Arend, Jan-Michael

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Deutsches Institut für Menschenrechte

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Heinz, W. S., & Arend, J.-M. (2005). *Internationale Terrorismusbekämpfung und Menschenrechte: Entwicklungen 2003/2004*. (2. Aufl.) (Studie / Deutsches Institut für Menschenrechte). Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.
<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-329762>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Internationale Terrorismusbekämpfung und Menschenrechte

Entwicklungen 2003/2004

Wolfgang S. Heinz
Jan-Michael Arend



Deutsches Institut
für Menschenrechte



Impressum

Deutsches Institut für Menschenrechte
German Institute for Human Rights
Zimmerstr. 26/27
D-10969 Berlin
Phone (+49) (0)30 – 259 359 0
Fax (+49) (0)30 – 259 359 59
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

Gestaltung:
iserundschmidt
Kreativagentur für PublicRelations GmbH
Bad Honnef – Berlin

Titelphoto:
dpa

2. Auflage
August 2005

ISBN 3-937714-04-9



Studie

Internationale Terrorismusbekämpfung und Menschenrechte

Entwicklungen 2003/2004

Wolfgang S. Heinz
Jan-Michael Arend



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Die Autoren

Wolfgang S. Heinz, Dr. phil. habil., Privatdozent für politische Wissenschaft an der Freien Universität Berlin und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Menschenrechte. Arbeitsschwerpunkte: Terrorismusbekämpfung, Menschenrechtsdialoge und VN-Menschenrechtsschutz.

Jan-Michael Arend, Volljurist, Studium der Rechtswissenschaft mit Schwerpunkt Völkerrecht sowie zusätzlich Nordamerikastudien an der Freien Universität Berlin, Referendariat mit den Schwerpunkten Strafrecht sowie Ausländer- und Asylrecht, ebenfalls in Berlin; arbeitete am Deutschen Institut für Menschenrechte von November 2003 bis Juli 2004.

Vorwort

Der zweite Bericht des Deutschen Instituts für Menschenrechte zum Menschenrechtsschutz im Rahmen der Terrorismusbekämpfung deckt den Zeitraum von Mai 2003 bis Juli 2004 ab. Die Anschläge von Tunis über Bali, Riad, Moskau bis zu Madrid zeigen, dass vom Terrorismus weiterhin erhebliche Gefahren ausgehen. Wie kann sich die internationale Staatengemeinschaft gegen die Bedrohung des Terrorismus zu Wehr setzen, ohne die Werte, für die sie einsteht, preiszugeben?

Demokratien können in diesem Kampf in beunruhigendem Maße an Substanz verlieren, wenn sie Verletzungen der Menschenrechte und des Humanitären Völkerrechts begehen, oder wenn manche Politikerinnen und Politiker oder die Medien ein Klima erzeugen („Globaler Krieg gegen den Terrorismus“), in dem solche Verletzungen gleichsam schon präventiv als Notwehrmaßnahmen gerechtfertigt, entschuldigt und damit auch in der Praxis wahrscheinlicher werden. Die Menschenrechtsverletzungen und Kriegsverbrechen in Irak und Afghanistan sind hierfür Beispiele.

Im Juli 2003 veröffentlichte das Deutsche Institut für Menschenrechte eine erste Studie unter dem Titel „Internationale Terrorismusbekämpfung und Menschenrechte“, die wesentliche Ereignisse von Oktober 2001 bis April 2003 berichtete, diese analysierte sowie Empfehlungen formulierte. Die Studie hob hervor, dass es im Rahmen der Bekämpfung des Terrorismus auch in demokratischen Staaten zu rechtsstaatlich bedenklichen Kontrollverlusten und sogar zur gezielten Einrichtung „rechtsfreier Inseln“ für Gefangene gekommen ist. Zu den Kritikpunkten gehörten insbesondere Verletzungen der Menschenrechte und des Humanitären Völkerrechts in Afghanistan und Guantánamo/Kuba. Die Studie forderte eine umfassende und unabhängige Menschenrechtsbeobachtung des Kampfes gegen den Terrorismus, vor allem wenn dieser in einer Kriegssituation geführt wird.

Ein Jahr später haben die im Mai 2004 öffentlich bekannt gewordenen Folterungen vor allem in Irak die Befürchtungen leider in einem Ausmaß bestätigt, das damals noch gar nicht absehbar war.

In der vorliegenden Folgepublikation werden wesentliche Ereignisse zwischen Mai 2003 und Mitte Juli 2004 auf der Basis von Sekundärquellen, die sich in der Vergangenheit als zuverlässig erwiesen haben, behandelt. Im Vordergrund stehen die Fragen, wie Staaten gegen Terrorismus, gegen wirkliche und vermeintliche Terroristen, vorgehen und welche Kontrollmechanismen Menschenrechtsverletzungen abwenden könnten.

Die Studie wendet sich an Interessierte in Politik, Wissenschaft und Medien und nicht zuletzt auch an die allgemeine Öffentlichkeit. Sie schließt mit einigen Empfehlungen für die deutsche Außen- und Verteidigungspolitik.

Abschließend sei allen gedankt, die durch ihre Mitarbeit und kritische Lektüre zu dieser Studie beigetragen haben, besonders Anna Würth, Bernhard Schäfer, André Quack, Katrin Schweppe, Stella Ogunlade und Anne Sieberns, die von der Bibliothek aus immer wieder entscheidende Hilfestellung gab.

August 2004
Deutsches Institut für Menschenrechte

Heiner Bielefeldt
Direktor

Frauke Seidensticker
Stellvertretende Direktorin



Inhalt

Zusammenfassung	8	3. Sicherheitspolitik und Menschenrechte	87
1. Internationale Terrorismusbekämpfung	12	3.1 Sicherheitspolitische Konzepte und Mandatierung internationaler Einsätze für die Bundeswehr	87
1.1 Vereinte Nationen und Terrorismusbekämpfung: Zur Rolle von Sicherheitsrat, Generalversammlung, Menschenrechtskommission und Hochkommissariat für Menschenrechte	12	3.2 Deutsche Verteidigungspolitik und Auslandseinsätze der Bundeswehr	88
1.2 Menschenrechte und Humanitäres Völkerrecht	14	4. Schlussfolgerungen und Empfehlungen an Bundesregierung und Bundestag ..	96
1.3 Zur Rolle der Terrorismusbekämpfung in der G8-Staatengruppe	16	Abkürzungsverzeichnis	102
1.4 Zur Politik der Europäischen Union (EU)	16	Literatur	104
2. Menschenrechtsverletzungen – Ausgewählte Länderbeispiele	22	Anhang	
2.1 USA	22	Dokumente	
2.1.1 Guantánamo Bay	23	1) Resolution der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen 2004/87 „Protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism“	109
2.1.2 Terrorismusbekämpfung im Inland ...	35	2) Beschluss des Deutschen Bundestages: Für die Einhaltung der grundlegenden Menschenrechte und Grundfreiheiten in Guantanamo Bay (angenommen am 25. März 2004)	111
2.1.3 Strafverfahren	38		
2.1.4 Einschränkung von Freiheitsrechten – USA Patriot Act	38		
2.2 Großbritannien	44		
2.3 Israel	46		
2.4 Afghanistan	50		
2.5 Irak	57		
2.6 Russische Föderation	76		
2.7 Volksrepublik China	81		
2.8 Vergleichende Betrachtungen und Fazit	83		

Zusammenfassung

International erfolgt der Kampf gegen den Terrorismus einerseits durch Zusammenarbeit zwischen den Staaten im Rahmen der Vereinten Nationen (Anti-Terror-Ausschuss des VN-Sicherheitsrates), andererseits durch eine Länderkoalition von mehr als 60 Staaten unter Führung der USA (*Operation Enduring Freedom*). Zu ihnen gehören Demokratien, autoritär regierte Länder und Diktaturen.

Auch im Berichtszeitraum Mai 2003 bis Juli 2004 ist es zu einer erheblichen Zahl von terroristischen Anschlägen gekommen, wenn auch nicht zu einem neuen Angriff vom Ausmaß des 11. September 2001. Vom Terrorismus gehen weiterhin erhebliche Gefahren aus. Die internationale Staatengemeinschaft muss sich gegen die Bedrohung des Terrorismus entschieden zu Wehr setzen. Damit stellt sich die Frage, welche Strategien und Regeln für die Bekämpfung des Terrorismus gelten und wer ihre Einhaltung überprüft.

Entscheidend ist es, auch bei der Bekämpfung des Terrorismus internationale Menschenrechtsnormen und andere relevante völkerrechtliche Vorschriften einzuhalten. Eine Politik der Terrorismusbekämpfung, die hier unsensibel vorgeht oder gar versagt, stellt nicht nur das Selbstverständnis von Demokratien in Frage. Sie fördert auch Sympathien für Terroristen/innen und gewaltsame Anschläge gegen den Westen, besonders in einer Weltregion wie dem Nahen Osten, in dem historische und aktuelle Unrechtserfahrungen besonders des Kolonialismus, des Dauerkonfliktes Israel/Palästina und der Unterstützung autokratischer, repressiver Regierungen durch westliche Politik als problematisch erlebt werden.

Im ersten Teil der Studie wird die aktuelle Entwicklung der Terrorismusbekämpfung auf internationaler Ebene nachgezeichnet, erst bei den Vereinten Nationen und dann bei der Europäischen Union. Das Thema der Menschenrechte blieb lange in der politischen Debatte unterbelichtet. So einigte der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen sich erst im Januar 2003 auf eine Resolution (Res. 1456), in der gefordert wird, Maßnahmen zur Terrorbekämpfung müssten mit den Menschenrechten,

dem Humanitären Völkerrecht und dem Recht zum Schutz von Flüchtlingen in Einklang gebracht werden. Bei den Vereinten Nationen sind die Möglichkeiten zur Beobachtung der Staatenpraxis, die sogenannten Monitoring-Mechanismen, beim Thema Terrorismusbekämpfung nur schwach entwickelt. Zumindest bisher muss die Arbeit der Vereinten Nationen zu diesem komplexen und sich rasch verändernden Themenbereich als unzureichend beurteilt werden, besonders auf dem Gebiet der Länderberichterstattung. Sie hängt freilich entscheidend von den Impulsen und dem politischen Willen ihrer Mitgliedstaaten ab, und das heißt, davon, ob und inwieweit diese bereit sind, die VN mit einer kritischen Beobachtung der Terrorismusbekämpfung zu beauftragen und ob sie Empfehlungen gegenüber aufgeschlossen sind. Bisher ist es nicht gelungen, die so genannten Monitoring (Beobachtungs-) Mechanismen im Bereich der Terrorismusbekämpfung wirksam zu verbessern.

Eine Zusammenarbeit zwischen dem aus Mitgliedern des Sicherheitsrates zusammengesetzten Anti-Terror-Komitee (CTC) und dem VN-Hochkommissariat für Menschenrechte (HKMR) gibt es bisher nicht. Die Länderberichterstattung der Menschenrechtskommission (MRK) im Hinblick auf eine menschenrechtskonforme Terrorbekämpfung ist nur schwach ausgebildet, während die thematische Berichterstattung wichtige Probleme wie Folter aufgegriffen hat. In der Frage eines umfassenden Abkommens der Vereinten Nationen gegen Terrorismus konnten keine Fortschritte erzielt werden. Das Fehlen einer international anerkannten Definition erleichterte es Regierungen, nach dem 11. September 2001 innenpolitische Opposition oder auch Unabhängigkeitsbestrebungen einzelner Volksgruppen als terroristisch zu brandmarken.

Der Europäischen Union gelang es schon 2002, sich auf eine gemeinsame Terrorismusdefinition in einem Rahmenbeschluss zu einigen. Unter dem Eindruck der terroristischen Anschläge erst in den USA und besonders in Madrid hat die EU eine umfassende Zusammenarbeit

in der Terrorismusbekämpfung beschlossen. Darunter fällt die Zusammenarbeit der jeweiligen nationalen Nachrichtendienste, von EUROPOL und EUROJUST. Der vereinbarte Datenaustausch ist in menschen- und grundrechtlicher Perspektive problematisch, unter anderem weil er keiner parlamentarischen Kontrolle unterliegt und nicht eindeutig zweckgebunden ist. Der Europäische Haftbefehl, schon im Juni 2002 beschlossen, in vielen Mitgliedstaaten aber noch nicht in nationales Recht umgesetzt (auch nicht in Deutschland), gibt ebenfalls Anlass zur Sorge. So wird bei den sogenannten harmonisierten Katalogstraftaten nicht mehr geprüft, ob eine Straftat in beiden am Auslieferungsverfahren beteiligten Staaten strafbar ist.

Im zweiten Teil der Studie werden sieben Ländersituationen behandelt: USA, England, Israel, Afghanistan, Irak, Russland und China.

Nach dem 11. September haben die USA ein weltweites System von Gefangenenlagern errichtet – das bekannteste ist in Guantánamo Bay auf Kuba –, die ganz überwiegend abseits jeglicher internationaler Beobachtung funktionieren. Mehreren tausend Gefangenen, vor allem mutmaßlichen Taliban- und al-Qa'ida-Kämpfer, wird als so genannten *enemy combatants* der Schutz der Genfer Konventionen verweigert. Die US-Regierung informiert bis heute nicht darüber, wie viele Gefangene und wer an welchem Ort unter welcher Beschuldigung festgehalten wird, es existiert kein Zugang für Familien und Rechtsanwälte, Menschenrechtsorganisationen wurde in keinem Fall ein Besuch dieser Lager erlaubt. Nur das Internationale Rote Kreuz darf einige Lager besuchen und berichtet dann vertraulich der US-Regierung (bei Besuchen wurde ihm, wie unterdessen bekannt wurde, vom US-Militär der Zugang zu einigen Gefangenen verwehrt).

Viele Gefangene sind in Guantánamo schon seit mehr als zwei Jahren ohne Anklage, Gerichtsverfahren und ohne Überprüfung der Haftgründe inhaftiert. Nach einer Entscheidung des Obersten Gerichtshofes der USA vom 28. Juni 2004 ist dieses Verfahren verfassungsrechtlich unzulässig. Den Gefangenen muss das Recht auf Anhörung und Prüfung der Haftgründe vor US-Gerichten gewährt werden. „Der Kriegszustand ist kein Blankoscheck für den Präsidenten, wenn die Rechte der Staatsbürger berührt sind“, sagte Richterin O'Connor zur Urteilsbegründung.^a Auch im eigenen Land hat die Regierung George W. Bush rechtsstaatliche Prinzipien eingeschränkt. Betroffen sind hiervon besonders Immi-

granten/innen und Menschen arabischer Herkunft. In den USA nimmt unterdessen die öffentliche Kritik am Vorgehen der amerikanischen Regierung im „Krieg gegen den internationalen Terrorismus“, besonders nach der Aufdeckung des Folterskandals im Abu Ghraib-Gefängnis in Irak, zu.

Großbritannien hat mit dem Antiterrorism Crime and Security Act (ATCSA) vom Dezember 2001 das repräsentativste Anti-Terror-Gesetz Europas verabschiedet. Nach den Bestimmungen dieses Gesetzes werden in Großbritannien Ausländer/innen, die vom Innenminister als mutmaßliche internationale Terroristen bezeichnet werden und nicht abgeschoben werden können, für potentiell unbegrenzte Zeit ohne Anklage und Gerichtsverfahren inhaftiert. Großbritannien ist das einzige Land Europas, das sich auf die Ausnahmebestimmungen des Notstandes nach VN-Zivilpakt und EMRK berufen hat.

Die Anwendung der Präventivhaft für mutmaßliche Terroristen/innen ist auch in Israel ein großes menschenrechtliches Problem. Hinzu kommt die gezielte Tötung von Terrorismusverdächtigen durch die israelische Armee, der auch zahlreiche Passant/innen zum Opfer fielen, und die undifferenzierte Zerstörung palästinensischer Wohngebiete, bei der die Regierung Sharon Opfer unter der Zivilbevölkerung billigend in Kauf nahm.

Wenige Wochen nachdem die Ereignisse im Bagdader Gefängnis Abu Ghraib bekannt geworden waren, zeigte sich, dass es auch in den von den USA kontrollierten Gefängnissen in Afghanistan ähnliche Vorfälle gegeben hat. Nach einem Bericht der Menschenrechtsorganisation Human Rights Watch sind auch hier Gefangene geschlagen und unter anderem durch systematischen Schlafentzug gequält worden. Bisher verläuft die öffentliche Aufklärung mehrerer Todesfälle in US-Gewahrsam äußerst schleppend. Im Bereich des Humanitären Völkerrechts wurde eine Reihe von Fällen bekannt, bei denen vor allem durch die US-Luftwaffe irrtümlich Zivilisten/innen getötet und verletzt wurden. Trotz hoher Ausgaben für die Kriegsführung stellt die Anti-Terror-Koalition auch weiterhin keine Mittel bereit, um Statistiken über getötete und verletzte Zivilisten/innen zu erstellen. Die bekannt gewordenen Untersuchungen durch das US-Militär zu solchen Fällen blieben undurchsichtig und ergaben keine überzeugenden Resultate. International fehlt es auch nach der Neueinsetzung eines VN-Sonderberichterstatters für Afghanistan an einer systematischen Beobachtung der Menschenrechtslage.

^a „Guantanamo darf kein Niemandsland mehr sein“, <http://www.zeit.de/2004/27/guantanamo>, 29.06.2004 [Abrufdatum 27.07.2004].

Die Arbeit der neu gegründeten nationalen afghanischen Menschenrechtskommission (AIHRC) wurde durch die instabile Lage in weiten Teilen des Landes erheblich behindert, wie überhaupt die schwierige Sicherheitslage Ermittlungen zu Menschenrechtsverletzungen erschwert. Bei der Aufklärung vergangener Massaker ist man kaum weitergekommen.

Im Unterschied zu Afghanistan gibt es in Irak keine Menschenrechtskommission, aber ein im Februar 2004 geschaffenes Menschenrechtsministerium. Darüber hinaus fehlt eine Stelle, die Monitoring-Funktionen übernehmen könnte. Nach der Ermordung des VN-Hochkommissars für Menschenrechte, Viera de Mello, ist fast das gesamte VN-Personal aus dem Irak abgezogen worden. Auch in Irak fehlen bislang offizielle Daten über die Verluste in der Zivilbevölkerung während der Kampfhandlungen; es gibt nur einige Schätzungen.

Seit Beginn des Irak-Krieges im März 2003 unterhalten die USA in Irak ein Gefängnisssystem mit schätzungsweise zehn Hauptlagern und mehreren kleineren Einrichtungen auf Militärstützpunkten. Vergeblich haben Menschenrechtsorganisationen bisher versucht, Zugang zu diesen Haftanstalten zu erhalten. Ein Anfang Mai 2004 an die Öffentlichkeit gelangter Bericht des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) von Februar 2004 dokumentiert, dass der US-Militärgeheimdienst im gesamten Gefängnisssystem in Irak Methoden zur Informationsgewinnung eingesetzt hat, die Verstöße gegen die Genfer Konventionen darstellen. Privat von US-Soldaten/innen aufgenommene und später veröffentlichte Fotos aus dem Gefängnis Abu Ghraib zeigen Misshandlungen schwersten Ausmaßes. Dabei ist bis heute trotz der angekündigten Ermittlungen unklar, wie viele Personen von Misshandlungen und Folter letztlich betroffen waren und wieviel Täter/innen es gab. Die zum Teil menschenrechtswidrigen Verhörmethoden, die laut neuester Presseberichte zumindest in einigen Fällen vom US-Verteidigungsministerium genehmigt wurden, wurden nicht nur von Militärpolizistinnen und -polizisten sowie Geheimdienstmitarbeitenden, sondern auch von privaten Sicherheitskräften angewandt. Gegen sieben Angehörige der Militärpolizei wurde Anklage nach Militärstrafrecht erhoben, einer davon ist bereits verurteilt; kein Offizier steht in diesem Fall vor Gericht.

Nach dem 11. September 2001 deklarierte die russische Regierung den Krieg in Tschetschenien als Kampf gegen den internationalen Terrorismus. Die im Rahmen dieses Krieges begangenen schweren Menschenrechtsverletzungen und Verstöße gegen das Humanitäre Völkerrecht wurden international wenig angeprangert. Seit dem Ende der OSZE-Mission gibt es kaum noch Zugang

für internationale Beobachter. Wie die Russische Föderation kam auch China faktisch in den Genuss eines „Terrorrabattes“. Über die Ereignisse in der autonomen uigurischen Region Xinjiang wird kaum informiert; auch dort ist es zu zahlreichen Menschenrechtsverletzungen gekommen. In den letzten Jahren ist es auch China als Mitglied der Anti-Terror-Allianz immer besser gelungen, Kritik an Menschenrechtsverletzungen und politischen Druck aus westlichen Ländern abzublocken.

Der dritte Teil der Studie geht auf den Zusammenhang zwischen Sicherheitspolitik und Menschenrechten ein. Allgemein lässt sich feststellen, dass in sicherheitspolitischen Konzepten der USA, der NATO und der EU Terrorismusbekämpfung zunehmend als militärische Aufgabe genannt wird. Hierzu gehört dann die erklärte Bereitschaft, weltweit Militär einzusetzen, im Fall der EU mit einem eher schwachen Hinweis auf die VN-Charta, im Fall der USA und der NATO ohne eine Rückbindung an den VN-Sicherheitsrat. Nur die verteidigungspolitischen Richtlinien des Bundesministeriums der Verteidigung vom Frühjahr 2003 sprechen klar von der Notwendigkeit eines Beschlusses des VN-Sicherheitsrates.

Im Rahmen der internationalen Terrorismusbekämpfung war die Bundeswehr in Afghanistan aktiv (Kommando Spezialkräfte), und am Horn von Afrika sind weiter rund 260 Soldat/innen im Einsatz. Die Zahl solcher Auslandseinsätze wird vermutlich in Zukunft steigen; dabei unterscheidet sich die Bekämpfung des Terrorismus erheblich von VN-Friedensoperationen, dem bisherigen Hauptgrund für Auslandseinsätze der Bundeswehr. Diese veränderte Situation wirft Fragen nach der adäquaten Ausbildung der Soldaten/innen und nach dem rechtlichen Rahmen auf, z.B. zum Umgang mit Terrorismusverdächtigen und Kriegsgefangenen. Aber auch Mechanismen zur Aufdeckung und Verfolgung eventueller Menschenrechtsverstöße durch Angehörige der Bundeswehr oder der Anti-Terror-Allianz sowie eine Menschenrechtsberichterstattung durch Bundeswehrangehörige stehen auf der politischen Tagesordnung.

Abschließend bleibt festzuhalten, dass es im Rahmen der internationalen Terrorismusbekämpfung 2003/2004 zu gravierenden Defiziten in der Einhaltung von Menschenrechten und Humanitärem Völkerrecht gekommen ist.

Mit dem Blick auf die gegenwärtige politische Diskussion über eine rechtsstaatliche, wirkungsvolle Bekämpfung des Terrorismus sieht es das Deutsche Institut für Menschenrechte als unerlässlich an, dass in der Außen- und Verteidigungspolitik proaktiv Maßnahmen ergriffen werden, um die Wahrscheinlichkeit neuer Verletzungen zu verringern:



- Die deutsche Politik sollte die Terrorismusbekämpfung vor allem als Bekämpfung internationaler politischer Kriminalität verstehen, nicht als „Krieg“.
- Falls es dennoch zu Militäreinsätzen kommt, sollten diese grundsätzlich nur im Rahmen eines Beschlusses des VN-Sicherheitsrates erfolgen.
- Die Bundesregierung sollte Initiativen zur systematischen Beobachtung der Einhaltung der Menschenrechte und des Humanitären Völkerrechts bei internationalen Organisationen stärker unterstützen.
- Eine systematische Beobachtung der Einhaltung der Menschenrechte bei der Terrorismusbekämpfung sollte auch in den deutschen Beziehungen zu Drittländern erfolgen und politische Reaktionen zur Folge haben.
- Menschenrechtsverteidiger/innen müssen bei der Bekämpfung des Terrorismus besser geschützt werden.
- Das Parlament sollte seine Kontrollfunktionen bei Auslandseinsätzen intensivieren und die Öffentlichkeit möglichst umfassend informieren, besonders bei Einsätzen zur Terrorismusbekämpfung. Hierzu gehört auch eine informierte Beobachtung, wie Menschenrechte in den Einsatzländern eingehalten werden.

1

Internationale Terrorismusbekämpfung

1.1 Vereinte Nationen und Terrorismusbekämpfung: Zur Rolle von Sicherheitsrat, Generalversammlung, Menschenrechtskommission und Hochkommissariat für Menschenrechte

Grundlage für die Ahndung und Überwindung des Terrorismus ist im Rahmen der Vereinten Nationen (VN) die zwischenstaatliche Zusammenarbeit mit dem Ziel gemeinsamer Strafverfolgung. Zwar ist es aufgrund mangelnder Übereinstimmung unter den VN-Mitgliedstaaten bisher nicht möglich gewesen, ein umfassendes Abkommen zur gemeinsamen Terrorismusbekämpfung zu vereinbaren, jedoch wurden seit 1963 in zwölf Abkommen verschiedene terroristische Straftaten definiert.¹

Die Diskussionen über ein umfassendes Abkommen gegen Terrorismus in der VN-Generalversammlung sind nicht weitergekommen, weil sich Meinungsunterschiede über die juristische Bewertung des Kampfes gegen ausländische Besetzung vor allem zwischen westlichen Ländern und Mitgliedstaaten der Islamischen Konferenzorganisation (OIC) nicht haben überbrücken lassen. Eine Lösung erscheint kurzfristig als wenig wahrscheinlich.²

Der VN-Sicherheitsrat

Nach dem 11. September 2001 hat der VN-Sicherheitsrat mit den Resolutionen 1368 und besonders 1373 vom 28. September 2001 die Verpflichtung der Staaten zur Verhütung terroristischer Handlungen betont.³ Jede Handlung des internationalen Terrorismus stelle eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit dar und müsse mit allen zur Verfügung stehenden legalen Mitteln bekämpft werden. Die Resolutionen bestätigen den Grundsatz der individuellen und kollektiven Selbstverteidigung und die Pflicht jedes Staates, terroristische Aktivitäten weder zu dulden noch zu unterstützen. Ein fünfzehnköpfiges Anti-Terror-Komitee (UN Counter-Terrorism Committee/CTC), das sich aus den Mitgliedern des Sicherheitsrats zusammensetzt, nimmt Berichte der Staaten über ihre Bemühungen entgegen und berät sie auf Anfrage.

Am 20. Januar 2003 einigte sich der VN-Sicherheitsrat bei einer Sitzung auf der Ebene der Außenminister auf die Resolution 1456 (2003), in welcher es heißt, dass der Terrorismus nur unter Einhaltung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und internationaler

¹ Gemeint sind die Abkommen: Übereinkommen vom 14. September 1963 über strafbare und bestimmte andere an Bord von Luftfahrzeugen begangene Handlungen; Übereinkommen vom 16. Dezember 1970 über die Bekämpfung der widerrechtlichen Inbesitznahme von Luftfahrzeugen; Übereinkommen vom 23. September 1971 zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Zivilluftfahrt; Übereinkommen vom 14. Dezember 1973 über die Verhütung, Verfolgung und Bestrafung von Straftaten gegen völkerrechtlich geschützte Personen, einschließlich Diplomaten; Internationales Übereinkommen vom 17. Dezember 1979 gegen Geiselnahme; Übereinkommen vom 3. März 1980 über den physischen Schutz von Kernmaterial; Protokoll vom 24. Februar 1988 zur Bekämpfung widerrechtlicher gewalttätiger Handlungen auf Flughäfen, die der internationalen Zivilluftfahrt dienen; Übereinkommen vom 10. März 1988 zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Seeschifffahrt; Protokoll vom 10. März 1988 zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit fester Plattformen, die sich auf dem Festlandssockel befinden; Übereinkommen vom 1. März 1991 über die Markierung von Plastiksprengstoffen zum Zweck des Aufspürens; Übereinkommen vom 15. Dezember 1997 zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge und Übereinkommen vom 9. Dezember 1999 zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus. Zu den internationalen Abkommen und der Rolle des Völkerrechts siehe United Nations 2001, Bassiouni 2001 und Higgins/Flory 2002.

² <http://www.un.org/law/cod/sixth/57/docs.htm> siehe unter anderem UN Dok. A/57/37.

³ UN Dokument S/RES/1373 (2001); diese und weitere Resolutionen sind abrufbar unter: <http://www.un.org/Docs/sc/committees/1373> [26.7.2004]; zur Rolle des Sicherheitsrates für den Menschenrechtsschutz siehe Ramcharan 2002.

Rechtsstandards bezwungen werden kann, und auch – ein wenig konkreter – zum Ausdruck bringt, dass Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung insbesondere mit den Menschenrechten, dem völkerrechtlichen Schutz von Flüchtlingen sowie dem Humanitären Völkerrecht in Einklang stehen müssen.

Die Resolution stellt sicher erst einmal einen positiven Schritt dar, kann aber nicht darüber hinweg täuschen, dass es an klaren Mechanismen zur Entscheidung darüber fehlt, welche VN-Einrichtungen welche konkreten Aufgaben bei der Beobachtung der Einhaltung der Menschenrechte übernehmen sollten. Zu Recht wird in der Resolution das Hochkommissariat für Menschenrechte (HKMR) eingeladen, hier Verantwortung zu übernehmen.

Die VN-Generalversammlung

Mexiko hat 2002 in der Generalversammlung (GV) die Resolution 57/219 durchsetzen können. In ihr wird gefordert, dass die Staaten sicherstellen müssen, dass Anti-Terror-Maßnahmen mit dem Völkerrecht, insbesondere den Menschenrechten, dem Flüchtlingsschutz und dem Humanitären Völkerrecht in Einklang stehen („Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten während der Terrorismusbekämpfung“). Auch die Empfehlungen der speziellen Verfahren und Mechanismen, die von der Menschenrechtskommission (MRK) eingerichtet wurden, sowie die Auffassungen der VN-Vertragsorgane seien zu beachten. Das HKMR wird dazu aufgefordert, die Frage der Terrorismusbekämpfung und des Menschenrechtsschutzes aufgrund von zuverlässigen Informationen zu untersuchen, allgemeine Empfehlungen zu Staatenpflichten wie Förderung und Schutz der Menschenrechte zu formulieren und diejenigen Staaten zu unterstützen, die Hilfe anfordern. Eine Resolution mit gleichem Tenor wurde 2003 von der GV angenommen.

Die VN-Menschenrechtskommission

Auf der 58. Sitzung der MRK⁴ 2002 hatte Mexiko in einem Resolutionsentwurf menschenrechtliche Erfordernisse an die Terrorismusbekämpfung vorgeschlagen und ein systematisches Monitoring seitens des VN-Hochkommissariats für Menschenrechte gefordert; der Entwurf war jedoch nicht mehrheitsfähig und wurde zurückgezogen. Immerhin wurde unter dem Titel „Human

Rights and Terrorism“ eine von Algerien vorgeschlagene Resolution angenommen, in der die Staatengemeinschaft vorsichtig auf die Einhaltung menschenrechtlicher und humanitärer Standards bei der Terrorismusbekämpfung hingewiesen und zudem das HKMR darum ersucht wird, die Staaten im Hinblick auf ihre Anti-Terror-Maßnahmen auf Anfrage hin zu beraten und zu unterstützen (Res. 2002/35).

Auf der 59. Sitzung 2003 legten Algerien (Res. 2003/37) und Mexiko (Res. 2003/68) erneut Resolutionsentwürfe vor. Die auf die algerische Initiative hin verabschiedete Resolution wiederholte im Wesentlichen die in der 58. Sitzung angenommene Resolution. Mexiko gelang es diesmal, die Annahme seiner Resolution zu erreichen; auch Deutschland unterstützte die mexikanische Initiative. Die von Mexiko initiierte Resolution fordert das HKMR auf, (1) die Einhaltung des Menschenrechtsschutzes bei der Terrorismusbekämpfung kontinuierlich zu prüfen, (2) allgemeine Empfehlungen an die Staaten bezüglich der von diesen ergriffenen Maßnahmen in diesem Bereich zu richten sowie (3) weiterhin auf Anfrage beratend und unterstützend tätig zu sein.

Den Vorschlag von nichtstaatlichen Organisationen (NGOs), eine/n unabhängige/n Sonderberichterstatter/in zu Terrorismus zu berufen, wodurch auch Vor-Ort-Besuche unternommen werden könnten, nahmen die Regierungen 2003 und 2004 nicht auf.⁵ Immerhin einigte sich die Kommission 2004 auf Vorschlag von Mexiko darauf, die VN-politisch weniger gewichtige Stelle eines unabhängigen Experten zu schaffen, der das HKMR beraten soll (Res. 2004/87, vgl. Anhang Dokument 1).

Auf der 60. Sitzung der MRK hatte Kuba, traditioneller Gegner der USA, die Absicht, eine Resolution einzubringen, in der die Menschenrechtsverletzungen auf der Militärbasis Guantánamo gerügt und die Situation durch einen Sonderberichterstatter evaluiert werden sollte; auch sollte das HKMR einen Bericht zu Guantánamo erstellen. Aufgrund des Drucks der USA kam es nicht zur Abstimmung. Schließlich zog Kuba den Resolutionsentwurf am 22. April 2004 zurück.

Bei den Länderberichterstatter/innen der Kommission fällt die Berücksichtigung des Verhältnisses zwischen Menschenrechten und Terrorismusbekämpfung ungleichmäßig aus, zu vielen relevanten Ländern gibt es keine Berichterstatter, wohl aber zu Afghanistan und Irak (sie-

⁴ In der MRK sind derzeit 53 Staaten vertreten.

⁵ „Joint declaration on the need for an international mechanism to monitor human rights and counter-terrorism“ (2004). Beteiligt waren 78 NGOs, darunter Human Rights Watch, amnesty international, FIDH, die Internationale Juristenkommission u. a.; <http://www.fidh.org/IMG/pdf/jointdeclaration1211a.pdf> [Zugang zur website: 22.06.2004].

he auch weiter unten). Recht aktiv waren dagegen VN-Arbeitsgruppen und thematische Berichtersteller/innen etwa zu willkürlichen Verhaftungen, willkürlichen Hinrichtungen, Folter und Unabhängigkeit der Justiz.⁶

Die VN-Unterkommission für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte hat eine Sonderberichterstatlerin, Kalliopi K. Koufa, ernannt, die seit 1997 meist alle zwei Jahre einen eher technischen Bericht zu allgemeinen Trends der Terrorismusbekämpfung und des Menschenrechtsschutzes vorlegt.⁷

Das VN-Hochkommissariat für Menschenrechte

Das HKMR ist weiter dabei, sich Kompetenz zum Thema Terrorismusbekämpfung aufzubauen.⁸ Das Angebot der ehemaligen VN-Hochkommissarin für Menschenrechte, Mary Robinson, zur Kooperation mit dem bereits erwähnten Anti-Terror-Komitee des VN-Sicherheitsrates wurde jedoch lange Zeit nicht angenommen; Vorschläge für menschenrechtliche Kriterien, die allgemein bei der Beurteilung der Staatenberichte berücksichtigt werden sollten, trafen nicht auf Resonanz.⁹ 2002 kam es zu einem Treffen mit Robinsons Nachfolger, Sergio Vieira de Mello, aber bisher gibt es noch keine regelmäßige Zusammenarbeit zwischen dem Sicherheitsrat (CTC) und dem HKMR. Die Berichtsrichtlinien des Anti-Terror-Komitees enthalten bis heute keine Menschenrechtsaspekte.¹⁰

Im Juli 2003 veröffentlichte das HKMR ein „Digest of Jurisprudence of the UN and Regional Organisations on the Protection of Human Rights while Countering Terrorism“, das eine Sammlung von relevanten Standards und Empfehlungen enthält.¹¹

Abschließend lässt sich sagen, dass bei den Vereinten Nationen die Möglichkeiten zur Beobachtung der

Staatenpraxis, die sogenannten Monitoring-Mechanismen, in Bezug auf die Terrorismusbekämpfung nur schwach entwickelt sind. Zumindest bisher muss die Arbeit der Vereinten Nationen zu diesem komplexen und sich rasch verändernden Themenbereich als unzureichend beurteilt werden, besonders auf dem Gebiet der Länderberichterstattung. Diese Arbeit hängt freilich entscheidend von den Impulsen und dem politischen Willen ihrer Mitgliedstaaten ab, und das heißt davon, ob und inwieweit diese Länder bereit sind, die VN mit einer kritischen Beobachtung der Terrorismusbekämpfung zu beauftragen und ob sie gegenüber diesbezüglichen Empfehlungen aufgeschlossen sind.

1.2 Menschenrechte und Humanitäres Völkerrecht

Das Humanitäre Völkerrecht entstand vor dem modernen internationalen Menschenrechtsschutz, der auf die Gründung der Vereinten Nationen zurückgeht. Es beinhaltet völkerrechtlich verbindliche Mindestregeln für internationale und nicht-internationale bewaffnete Konflikte insbesondere im Hinblick auf die Behandlung von verwundeten und kranken Militärangehörigen sowie auf den Umgang mit Kriegsgefangenen und der Zivilbevölkerung. Grundlage des Humanitären Völkerrechts sind das Haager Recht¹², die vier Genfer Konventionen von 1949 und deren Zusatzprotokolle von 1977 zu internationalen und nicht-internationalen bewaffneten Konflikten. Die I. und II. Konvention befasst sich mit verwundeten und kranken Militärangehörigen, die III. mit dem Schutz von Kriegsgefangenen und die IV. mit dem Schutz der Zivilbevölkerung.¹³ Fast alle Staaten haben die vier Konventionen ratifiziert; für die Zusatzprotokolle gilt dies jedoch nicht.

⁶ Vgl. United Nations 2004.

⁷ Unterkommission-Resolution 1997/39. Berichte wurden 1997, 1999, und 2002 vorgelegt. E/CN.4/Sub.2/1997/28; E/CN.4/Sub.2/1999/27; E/CN.4/Sub.2/2002/35). Siehe auch: UN Dok. E/CN.4/Sub.2/2003/WP.1 und Add.1 und 2.

⁸ Vgl. <http://www.unhchr.ch/terrorism/>.

⁹ Vgl. den Vorschlag zu einer „zusätzlichen Richtlinie“ des VN-Hochkommissariats, dt. in: Heinz u. a. 2003, S. 51–62.

¹⁰ Vgl. <http://www.un.org/Docs/sc/committees/1373/> und http://www.un.org/Docs/sc/committees/1373/human_rights.html.

¹¹ <http://www.unhchr.ch/html/menu6/2/digest.doc>. Zur Rolle des Sicherheitsrates siehe jetzt auch Human Rights Watch 2004i.

¹² Siehe insbesondere die Ordnung der Gesetze und Gebräuche des Landkrieges (Haager Landkriegsordnung), Anlage zum Abkommen betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkrieges (IV. Haager Abkommen) vom 18. Oktober 1907, RGBl. 1910, S. 107, 132.

¹³ I. Genfer Abkommen zur Verbesserung des Loses der Verwundeten und Kranken der Streitkräfte im Feld; II. Genfer Abkommen zur Verbesserung des Loses der Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen der Streitkräfte zur See; III. Genfer Abkommen über die Behandlung der Kriegsgefangenen; IV. Genfer Abkommen zum Schutze der Zivilpersonen in Kriegszeiten; BGBl. 1954 II, S. 783, 813, 838, 917 u. ber. 1956 II, S. 1586. Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll I) vom 8. Juni 1977, BGBl. 1990 II, S. 1551; Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer nicht internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll II) vom 8. Juni 1977, BGBl. 1990 II, S. 1637. Ordnung der Gesetze und Gebräuche des Landkrieges (Haager Landkriegsordnung), Anlage zum Abkommen betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkrieges (IV. Haager Abkommen) vom 18. Oktober 1907, RGBl. 1910, S. 107, 132.

Als Hüterin des Humanitären Völkerrechts kann das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) bezeichnet werden, auch wenn diese Aufgabe in erster Linie den Staaten zukäme.

Lange Zeit wurde im Völkerrecht der internationale Menschenrechtsschutz so verstanden, dass er für Ländersituationen unterhalb der Schwelle eines bewaffneten Konfliktes gilt.

Nach dem „Handbuch des humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten“ sind als Kriegshandlungen zu verstehen „alle Anwendungen von Gewalt, die in einem internationalen bewaffneten Konflikt eine Partei gegen eine andere Partei mit militärischen Mitteln unternimmt. Dazu gehören Kampfhandlungen, mit denen die gegnerischen Streitkräfte und andere militärische Ziele außer Gefecht gesetzt werden sollen.“¹⁴

Es gibt keine internationale Instanz, die bestimmt, wann eine Konfliktsituation zu einem „bewaffneten Konflikt“ im Sinne des Völkerrechts geworden ist. Jedoch kann sich der VN-Sicherheitsrat damit befassen und diese hierzu erklären. Dasselbe gilt für den Internationalen Gerichtshof, für ihn jedoch zumeist erst inzident bei Streitfällen zwischen Staaten im Nachhinein.

Politisch brisant ist die Wahrnehmung einer innenpolitischen Krisensituation als „bewaffneter Konflikt“, weil Regierungen meist keine „Anerkennung“ ihres Gegners als Konfliktpartei akzeptieren; sie betrachten diese als eine kriminelle, häufig eine terroristische Organisation, die es zu zerstören gilt. Das IKRK betont immer wieder, dass die Anerkennung als Konfliktpartei keinen besonderen juristischen Status verleiht.

Ein schwierig einzuschätzender Zwischenbereich sind Krisensituationen mit zum Beispiel Massendemonstrationen, sporadischer Gewaltanwendung, ohne dass man von einem zweiten militärischen Akteur sprechen kann.¹⁵

In den letzten Jahren hat sich im Völkerrecht zunehmend die Auffassung durchgesetzt, dass auch in einem bewaffneten Konflikt fundamentale Menschenrechte gelten müssen, beide Schutzsysteme also nicht separat nebeneinander stehen. Zu erinnern ist hier an die „derogationsfesten“ Menschenrechte (Art. 4 Abs. 2 Zivilpakt und Art. 15 Abs. 2 EMRK), die auch in Notstandssituationen oder Notstandszeiten beachtet werden müssen.

Damit gibt es substantielle Überschneidungen zwischen dem Humanitären Völkerrecht und dem internationalen Menschenrechtsschutz. Zu ihnen gehören

- das Verbot von Völkermord und Sklaverei,
- das Verbot der Folter, Geiselnahme und willkürlicher Tötung,
- das Recht auf Leben,
- das Gebot zur Achtung der Menschenwürde,
- das Gebot menschlicher Behandlung und Nichtdiskriminierung sowie
- gerichtliche Garantien.¹⁶

Für des Terrorismus verdächtige Gefangene, etwa in Guantánamo, bedeutet dies, dass es sich um Kriegsgefangene handeln könnte. Es muss die Frage nach dem personellen Schutzbereich des III. Genfer Abkommens (Art. 4) beantwortet werden. Bestehen Zweifel darüber, muss gemäß Art. 5 der III. Genfer Konvention ein zuständiges Gericht (*competent tribunal*) über den Status der Gefangenen entscheiden.¹⁷ Eine Verfügung des Oberkommandierenden der Streitkräfte, etwa von US-Präsident George W. Bush, reicht für eine solche Entscheidung nicht aus.

Werden Vorwürfe laut, Kriegsgefangene hätten Straftaten begangen, so können diese untersucht und Schuldige bestraft werden. Kriegsgefangene genießen keine Immunität vor Strafverfolgung.¹⁸ Die Einstufung als Kriegsgefangene soll lediglich eine angemessene Behandlung nach der III. Genfer Konvention von 1949 sicherstellen. Der Status von Kriegsgefangenen lässt

¹⁴ Greenwood in: Fleck 1994, S. 43.

¹⁵ Vgl. Harroff-Tavel 1993.

¹⁶ Mohr o.J., S. 1. Ausführlich: statt vieler: Grote 2003. Grundsätzlich zum Humanitären Völkerrecht siehe Fleck 1994, zum Selbstbestimmungsrecht der Völker und dem Humanitären Völkerrecht Chadwick 1996. Zur Rolle des IKRK bei Ländersituationen mit interner Gewaltanwendung unterhalb der Schwelle bewaffneter Konflikte vgl. Harroff-Tavel 1993. Zu Terrorismus und Humanitärem Völkerrecht siehe IKRK: International humanitarian law and terrorism: questions and answers: <http://www.icrc.org/Web/eng/siteeng0.nsf/html/5YNLEV> [26.07.2004].

¹⁷ Es muss sich nicht unbedingt um ein „ordentliches Gericht“ im deutschen Sinne handeln, sondern könnte auch ein Militärgericht sein. Im Einzelnen hierzu sowie zu den „Zweifeln“ siehe Naqvi 2002, S. 571ff., 574ff.: „The drafting history indicates therefore that a ‚competent tribunal‘ is something more formal and judicial in character than the ICRC’s original proposal of ‚responsible authority‘, suggesting that the determination of status should be made by more than one person and with properly constituted procedures.“ (Ebda., S. 578). Siehe auch Art. 44 und 45 Protokoll I.

¹⁸ Immunität besteht nur für rechtmäßige Kriegshandlungen von Kombattanten/innen, also auch für die Tötung von Menschen (feindlichen Soldaten/innen), die zu Friedenszeiten Straftaten wären. Bei den Straftaten muss es sich um Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder Völkermord handeln.

also durchaus eine Strafverfolgung, auch von terroristischen Straftaten, zu.¹⁹ Allerdings verlangt die III. Genfer Konvention, dass ein Urteil gegen einen Kriegsgefangenen nur dann rechtsgültig gefällt werden kann, wenn es durch die gleichen Gerichte und nach den gleichen Verfahren, wie sie für die Angehörigen der Streitkräfte des Gewahrsamstaates vorgesehen sind, ausgesprochen wird, und im übrigen die Bestimmungen des dritten Kapitels (Art. 82ff) eingehalten werden.

1.3 Zur Rolle der Terrorismusbekämpfung in der G8-Staatengruppe

Ursprünglich war die Gruppe der Acht (G8) als Forum für den persönlichen Meinungsaustausch auf höchster Regierungsebene zu Fragen der Wirtschaftspolitik gedacht. Seit einiger Zeit gibt es in der G8 Bemühungen, auch die Sicherheitspolitik zwischen den Mitgliedstaaten abzustimmen.²⁰

Bereits seit 1978 befasst sich dieser Regierungsgipfel mit Fragen der internationalen Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus. 1996 wurde bei der Außenministerkonferenz der 7 – damals noch G7 – ein Katalog von 25 Maßnahmen gegen den Terrorismus verabschiedet, der im Juni 2002 aktualisiert wurde, um ihn den neuen Herausforderungen anzupassen. Der Katalog bezieht sich auf innerstaatliche und internationale Maßnahmen. Sie umfassen

- die Förderung internationaler Verträge und Abkommen zur Bekämpfung des Terrorismus,
- Maßnahmen zur Verhinderung von Anschlägen mit chemischen, biologischen, radiologischen und Kernwaffen,
- die Kontrolle von Sprengstoffen und Schusswaffen,
- Schritte zur Unterbindung der Finanzierung des Terrorismus,
- die Verbesserung der Transportsicherheit,
- die Verbesserung der internen Koordinierung auf nationaler Ebene,
- eine verstärkte internationale Zusammenarbeit, inklusive die Verhinderung von Missbrauch des Asyl-

rechts durch Angehörige terroristischer Gruppierungen sowie die weitestgehende Abschaffung von Auslieferungshindernissen und effektive gegenseitige Rechtshilfe,

- die Überprüfung potentieller Verbindungen zwischen Terrorismus und organisierter Kriminalität sowie
- die Unterstützung anderer Staaten bei der Bekämpfung des Terrorismus, insbesondere bei der Umsetzung der Sicherheitsratsresolution 1373.

In Vorbereitung des G8-Gipfels auf Sea Island im Juni 2004 stellten die Justiz- und Innenminister der Teilnehmerstaaten einige Empfehlungen zusammen, welche unter anderem eine größtmögliche Ausweitung von Ermittlungskompetenzen bei der Terrorismusbekämpfung fordern, dabei allerdings gesetzliche Kontrollmechanismen betonen. In diesem Zusammenhang wird auch die flexible Handhabung von Beweisverwertungsverböten in Gerichtsverfahren empfohlen. Die Verwendung von Beweismitteln, die aufgrund von Ermittlungsmethoden erlangt worden sind, die in einem Staat rechtmäßig sind, soll nicht per se ausgeschlossen werden, wenn die Ermittlungsmethoden in dem Staat, in dem das jeweilige Verfahren stattfindet, nicht zulässig sind.²¹

Empfehlungen, Erklärungen und gemeinsame Positionen, die auf den Gipfeltreffen selbst und in Vor- und Nachbereitung dieser abgegeben bzw. eingenommen werden, sind für die Teilnehmerstaaten rechtlich nicht verbindlich, sondern „nur“ politischer Natur. Gleichwohl sollte ihre Bedeutung nicht unterschätzt werden, da sie die Auffassungen und die Herangehensweise nicht nur der wirtschaftlich einflussreichsten Länder zumindest andeuten.

1.4 Zur Politik der Europäischen Union (EU)²²

Trotz des weltweiten Kampfes gegen den Terrorismus gibt es bislang keine international einheitliche und anerkannte Definition des Terrorismusbegriffs, etwa auf Ebene der VN.²³ Die EU jedoch hat in ihrem Rahmen-

¹⁹ Vgl. Gasser 2002, Petitpierre 2002, Gabor 2003 und Vóneyk 2004.

²⁰ Der Gruppe der Acht gehören Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, Kanada, Russland und die Vereinigten Staaten von Amerika an; außerdem ist die Europäische Kommission vertreten.

²¹ Sämtliche Dokumente sind abrufbar unter <http://www.g7.utoronto.ca/>.

²² Dieser Abschnitt wurde von Stella Ogunlade und André Quack verfasst.

²³ Das Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus vom 9. Dezember 1999, UN Dok. A/RES/54/109, Annex, enthält allerdings in Art. 2, Abs. 1, lit. b einen Versuch, den Begriff zu definieren. Weite Teile dieses Vertrages wurden durch Sicherheitsrats-Res. 1373 (2001) vom 28. September 2001 in das internationale Recht „eingeführt“. Vgl. hierzu Peterke 2001.

beschluss vom Juni 2002 eine Definition zur Terrorismusbekämpfung angenommen. Demnach gelten Straftaten als Terrorismus, die darauf abzielen, „die Bevölkerung auf schwer wiegende Weise einzuschüchtern oder (...) die politischen, verfassungsrechtlichen, wirtschaftlichen und sozialen Strukturen eines Landes oder einer internationalen Organisation ernsthaft zu destabilisieren oder zu zerstören.“²⁴

Dieser Terrorismusbegriff ist vage formuliert und damit so unbestimmt, dass die Gefahr des Missbrauchs beziehungsweise die Gefahr von Menschenrechtsverletzungen besteht. So befürchten verschiedene Bürger- und Menschenrechtsorganisationen, darunter Statewatch und amnesty international²⁵, dass unter die Terrorismusdefinition auch militante Straßenproteste wie zum Beispiel in Genua 2001, Formen des zivilen Ungehorsams wie Sitzblockaden vor Atomkraftwerken, die Besetzung von Ölplattformen oder politische Streiks in Versorgungsbetrieben subsumiert werden könnten.

Zwei Wochen nach den Terroranschlägen von Madrid am 11. März 2004 wies die EU auf ihrem Frühjahrsgipfel darauf hin, dass bestehende Beschlüsse zur Terrorismusbekämpfung in den Mitgliedstaaten umgesetzt werden müssten, und beschloss weitere Maßnahmen.²⁶

Stärkung der supranationalen und zwischenstaatlichen Zusammenarbeit

Auf dem Frühjahrsgipfel 2004 verpflichteten sich die Spitzenpolitiker/innen der EU-Mitgliedstaaten vertraglich durch die sogenannte „Solidaritätsklausel“, sich gegenseitig mit politischen, juristischen und militärischen Mitteln Beistand zu leisten, wenn ein Mitgliedstaat von einer Katastrophe natürlichen oder menschlichen Ursprungs oder einem Terroranschlag betroffen

ist. Somit tritt Art. 42 des noch nicht verabschiedeten Verfassungsentwurfs der EU quasi vorzeitig in Kraft. Es handelt sich um eine Stellungnahme, der eine gesonderte Erklärung beigelegt wurde. In Ziff. 2 der Erklärung vom 25. März 2004 heißt es:

„Der Europäische Rat begrüßt die politische Verpflichtung, die die Mitgliedstaaten und die beitretenden Staaten mit sofortiger Wirkung eingegangen sind, im Geiste der Solidaritätsklausel nach Art. 42 des Entwurfs einer Verfassung für Europa gemeinsam gegen Terrorakte vorzugehen.“²⁷

Vereinbart wurde weiterhin eine verstärkte Zusammenarbeit und die dauerhafte Vernetzung der Geheimdienste, Polizeistellen und Justizbehörden der Mitgliedstaaten durch einen EU-weiten Informationsverbund.²⁸ Die Europäische Polizeibehörde Europol, die bisher keine eigenen Ermittlungskompetenzen hatte, soll mehr Ressourcen bekommen, selbstständig Ermittlungen aufnehmen dürfen und mit den nationalen Polizeibehörden und Nachrichtendiensten vernetzt werden. Einen Geheimdienst der EU wird es jedoch auch in Zukunft nicht geben.

Für die Koordination der Zusammenarbeit von EUROPOL, EUROJUST²⁹ und nationalen Nachrichtendiensten wurde der Niederländer Gijs de Vries auf dem Frühjahrsgipfel zum Sicherheitskoordinator³⁰ ernannt. Er soll zudem innerhalb von drei Monaten konkrete Pläne für eine bessere Organisation der Terrorbekämpfung präsentieren und die Zusammenarbeit mit Drittstaaten stärken.³¹

Durch diese zwischenstaatliche Zusammenarbeit erhalten 25 Länder Zugriff auf teilweise hochsensible Informationen aus dem polizeilichen, nachrichtendienstlichen, ausländer- und asylrechtlichen Bereich.

²⁴ Rahmenbeschluss des Rates vom 13.06.2002 zur Terrorismusbekämpfung (ABL (2002) L164/3)

²⁵ Für die Diskussion in der Anfangsphase siehe amnesty international, <http://web.amnesty.org/library/Index/ENG/EUR010022002?open&of=ENG-LVA>, nach der Fassung des Beschlusses vgl. für statewatch <http://www.statewatch.org/news/2002/jul/01terrdec.htm>.

²⁶ S. hierzu die Erklärung des Europäischen Rates zum Kampf gegen den Terrorismus vom 25.3.2004: <http://ue.eu.int/abc/doc/off/bull/de/welcome.htm>.

²⁷ <http://ue.eu.int/abc/doc/off/bull/de/welcome.htm>.

²⁸ „Irland will EU-Sicherheitskoordinator“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 17.03.2004; „Schröder und Chirac schöpfen Hoffnung aus dem Wahlsieg Zapateros“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 17.03.2004.

²⁹ EUROJUST schließt die von den Mitgliedstaaten entsandten Staatsanwälte/innen, Richter/innen oder Polizeibeamte/innen mit gleichwertigen Befugnissen zusammen und hat die Aufgabe, eine sachgerechte Koordinierung der nationalen Staatsanwaltschaften zu erleichtern und strafrechtliche Ermittlungen mit Bezug zu organisierter Kriminalität zu unterstützen. Die Behörde wurde Anfang 2002 vom Rat in Den Haag gegründet.

³⁰ Er ist dem Europäischen Rat zugeordnet und untersteht dem Hohen Beauftragten für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), Javier Solana.

³¹ „Irland will EU- Sicherheitskoordinator“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 17.03.2004.

³² Der Bestimmtheitsgrundsatz wird abgeleitet aus Art. 20 III GG: Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden.

Dieser Datentransfer ist gemeinschaftsrechtlich und verfassungsrechtlich problematisch, weil er keiner parlamentarischen Kontrolle unterliegt und nicht eindeutig zweckgebunden ist. Auf nationaler Ebene könnte die mangelnde Eingrenzung der Datenverwendung zu einer Verletzung des sich aus dem Rechtsstaatsprinzip ergebenden Bestimmtheitsgrundsatzes³² führen. Auch ist fraglich, ob das Recht auf informationelle Selbstbestimmung³³ bzw. das Recht auf Datenschutz verletzt wird. Es wäre zu prüfen, ob dieser Datenaustausch mit den EU-Grundrechten in Art. 6, Absatz 1 und Art. 8 des EU-Vertrages sowie der EU-Grundrechtscharta vereinbar ist.³⁴

Datenerfassung und Datenübermittlung

Um die Einreise von mutmaßlichen Extremisten/innen in die EU einzudämmen, war bisher beschlossen worden, biometrische Daten ab 2006 in Visa und Aufenthaltstitel für Drittstaatsangehörige aufzunehmen. Auf dem EU-Frühjahrgipfel 2004 wurde nun entschieden, diese Daten auch für die Pässe von Bürgern/innen der Union möglichst schon 2004 einzuführen. Angedacht wurde auch eine europaweite Verbrechens-, Fingerabdrucks- und DNS-Datenbank.

Die Registrierung biometrischer Daten ist, insbesondere im Zusammenhang mit der von der EU bereits beschlossenen Videoüberwachung auf öffentlichen Plätzen, aus datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten äußerst problematisch. So wäre es zum Beispiel möglich, eine bestimmte Person anhand der Gesichtsgeometrie auf Videobändern zu finden und so ihre Bewegungen im öffentlichen Raum nach zu verfolgen.

Zugleich ist die Leistungsfähigkeit biometrischer Identifikationssysteme sehr fragwürdig. Manche Systeme haben Fehlerraten von bis zu 20 Prozent und können mit

einfachen Tricks überlistet werden. Andererseits können mit ein und derselben Signaturkarte individuelle Informationen aus unterschiedlichen, auch aus höchst sensiblen Lebensfeldern, erschlossen werden. Dies würde bei Missbrauch das Erstellen von Persönlichkeitsprofilen ermöglichen.³⁵

Am 17. Mai 2004 billigten die EU-Kommission und der Europäische Rat ein Abkommen mit den USA, welches die Fluggesellschaften der EU-Mitgliedsstaaten zur Weitergabe der Passagierdaten an die US-Zollbehörden ab 2005 verpflichtet.³⁶ Zu den 34 Passagierdaten gehören Angaben wie Namen, Geburtsort und -datum, berufliche und private Telefonnummern sowie E-Mail-Adressen, Kreditkartennummern, Auskünfte zur Reiseversicherung, Bonus-Meilen, Daten der Hin- und Rückreise, zur Sitzplatznummer und zur Anzahl der Gepäckstücke.³⁷ Daten über Essgewohnheiten, die Rückschlüsse auf die Religion, ethnische Zugehörigkeit oder den Gesundheitszustand der Passagiere geben könnten, sind von der Liste gestrichen worden. Grundsätzlich werden alle Daten mindestens dreieinhalb Jahre gespeichert. Daten, die das Interesse der Ermittler/innen wecken, kommen für weitere acht Jahre ins Archiv. Informationen, die für eine Ermittlung verwendet werden, können sogar für die gesamte Dauer des Verfahrens aufbewahrt werden. EUROPOL soll die Aufzeichnung und spätere Löschung der Daten überwachen.

Die meisten Fluglinien, zum Beispiel die Lufthansa, geben die Passagierdaten schon seit längerem weiter, weil ihnen die US-Behörden zuvor gedroht hatten, dass sie hohe Beträge für die Landung bezahlen müssten beziehungsweise ihnen die Landeerlaubnis entzogen würde, wenn sie sich weigerten, die geforderten Daten zu übermitteln.³⁸

Das EU-Parlament ist gegen die Übermittlung von personenbezogenen Passagierdaten bei Transatlantikflügen,

³³ Art. 2 I in Verbindung mit 1 I Grundgesetz (GG). Grundlegend hierzu das Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 15. Dezember 1983 (BVerfGE 65, 1).

³⁴ Art. 4, Absatz 1, Buchstabe b) der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 vom 18. Dezember 2000 bestimmt, dass personenbezogene Daten nur für festgelegte, eindeutige und rechtmäßige Zwecke erhoben werden. Allerdings kann diese Bestimmung nach Artikel 20 Abs. 1a) eingeschränkt werden soweit es um die Verhütung, Ermittlung, Feststellung und Verfolgung von Straftaten geht. Die Verarbeitung der Daten müsste u. U. nach Artikel 7 e) der Richtlinie 95/46/EG für die Wahrnehmung einer Aufgabe, die im öffentlichen Interesse liegt, erforderlich sein und dürfte nach Artikel 8 Abs. 1 der Richtlinie, keine Informationen z. B. über die ethnische Herkunft oder religiöse Überzeugung enthalten (ABL (1995) L 281 und (2001) L 8).

³⁵ „Umtriebige Datenhamster“, *Frankfurter Rundschau*, 06.04.2004.

³⁶ „EU gibt Flugdaten weiter“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 18.05.04; „Das ist eine ganz gefährliche Entwicklung“, *Süddeutsche Zeitung*, 17.05.2004. Vgl. http://europa.eu.int/comm/external_relations/us/intro/pnr.htm [27.07.2004] und zum Vertrag selbst: http://europa.eu.int/comm/external_relations/us/intro/pnr_agreement0504.pdf. [27.07.2004].

³⁷ „Das ist eine ganz gefährliche Entwicklung“, *Süddeutsche Zeitung*, 17.05.2004.

³⁸ „Washington besteht auf europäischen Fluggastdaten“, *Frankfurter Rundschau*, 27.04.2004.

weil es darin eine Verletzung der EG-Datenschutzrichtlinie sowie nahezu aller nationalen Datenschutzgesetze feststellt (Entschließung des Parlaments vom 31. März 2004). So bestimmt Art. 25 Abs.1 der EU-Datenschutz-Richtlinie³⁹, dass personenbezogene Daten nur dann an Drittstaaten übermittelt werden dürfen, wenn dieses Drittland ein angemessenes Schutzniveau gewährleistet. Bei der Beurteilung der Angemessenheit sind unter anderem die Art der Daten, ihre Zweckbestimmung und die Dauer der geplanten Verarbeitung zu berücksichtigen (Art. 25 Abs. 2). Das EU-Parlament vertritt die Ansicht, dass das US-Ministerium für Heimatschutz, an das die Daten übermittelt werden, keinen angemessenen Datenschutz bietet.⁴⁰

Des Weiteren befürchtet das EU-Parlament, dass diese Daten an Drittstaaten weitergegeben werden. Aus diesem Grunde beantragte es ein Gutachten des Europäischen Gerichtshofs (EuGH), in dem die Vereinbarkeit des Abkommens mit Gemeinschaftsrecht überprüft werden soll.⁴¹

Problematisch ist außerdem, dass ein Fluggast, der in das Fahndungsraster der USA gelangt ist, keine Information darüber erhält, wie seine Daten verwendet werden und wann seine Daten wieder gelöscht werden. Darüber hinaus fehlt ein wirksamer Rechtsschutz.⁴²

Finanzielle Quellen des Terrorismus

Aufgrund einer EG-Verordnung „über spezifische, gegen bestimmte Personen und Organisationen gerichtete restriktive Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus“⁴³, die die VN-Sicherheitsratsresolutionen 1267⁴⁴ und 1373 umsetzen soll, werden die einzelnen EU-Länder verpflichtet, finanzielle Mittel der in einem Anhang aufgelisteten Organisationen einzufrieren und Verstöße gegen die Verordnung zu sanktionieren. Damit sollen

nicht nur die finanziellen Grundlagen des Terrorismus angegriffen werden, es wird auch festgelegt, wer als internationaler Terrorist bzw. welche Organisation als internationale terroristische Gruppe zu gelten hat („Terrorliste“). Eine Person, die auf der Liste erscheint, hat de facto keine Möglichkeit mehr, auf ihr Vermögen zuzugreifen. Die Listungen im Rahmen der Resolution 1373 erfolgen auf bloßen „Zuruf“ einzelner Staaten. Andere Staaten haben das Recht, der Meldung innerhalb von 48 Stunden zu widersprechen. Kriterien für eine Listung bestehen bislang nicht. Aufgrund der kurzen Widerspruchsfrist dürfte eine seriöse Überprüfung der Meldung durch andere Staaten unmöglich sein. Im Rahmen der Resolution 1526 des VN-Sicherheitsrats sollen die von einer Listung betroffenen Personen und Gruppen zwar von der Maßnahme unterrichtet werden, dies geschieht jedoch auf freiwilliger Basis. Außerdem ist nicht klar, ob der Wohnsitzstaat oder der meldende Staat für die Information verantwortlich sein soll.

Die Konteneinfrierungen, an denen sich seit dem 11. September 2001 173 VN-Mitgliedstaaten beteiligt haben, greifen nach Auffassung von Silke Albin, Referentin im Bundesministerium für Finanzen, weitreichend in die Individualrechte ein, die durch nationale Verfassungen, die EU-Grundrechte, die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR) und die beiden Menschenrechtspakte (Zivil- und Sozialpakt) garantiert sind.⁴⁵ Freilich ist die Grundrechte-Charta der EU noch nicht rechtsverbindlich. Bisher gibt es für diese Rechtsfragen keine Jurisdiktion im Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften in Luxemburg. Die AEMR ist als solche nicht rechtsverbindlich.

Nach Albin ist es als besonders problematisch anzusehen, dass es bisher kein formalisiertes Verfahren für eine Streichung von der „Terrorliste“ gibt. Ein Streichungsverfahren kann bisher nur durch den Heimatstaat des

³⁹ Richtlinie 95/46/EG vom 24.10.1995.

⁴⁰ ABL (2004) L 235/11.

⁴¹ „USA sollen Passagierdaten erhalten“, *Frankfurter Rundschau*, 18.05.2004.

⁴² „Es gibt keinen Rechtsschutz“, *Frankfurter Rundschau*, 24.04.2004. „Das ist eine ganz gefährliche Entwicklung“, *Süddeutsche Zeitung*, 17.05.2004.

⁴³ Regulation amended by Commission regulation (EC) No. 745/2003 of 28 April 2003 amending Council regulation (EC) 2580/2001 of December 27, 2001 on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism, OJ (2003) L 106/22. Für neue Listen siehe COUNCIL COMMON POSITION 2005/220/CFSP of 14 March 2005 updating Common Position 2001/931/CFSP on the application of specific measures to combat terrorism and repealing Common Position 2004/500/CFSP (OJ (2005) L 69/59) and COUNCIL DECISION 2005/221/CFSP of 14 March 2005 implementing Article 2(3) of Regulation (EC) No 2580/2001 on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism and repealing Decision 2004/306/EC (OJ (2005) L69/64).

⁴⁴ In der hier in Frage stehenden Verordnung heißt es in der Präambel: „(15) Die Europäische Gemeinschaft hat bereits die UNSC-Resolutionen 1267 (1999) und 1373 (2000) umgesetzt, indem sie die Verordnung (EG) Nr. 467/2001 (ABl. L 67 vom 09.03.2001, S. 1) über das Einfrieren von Vermögenswerten bestimmter Personen und Vereinigungen erlassen hat; diese Personen und Vereinigungen fallen daher nicht unter die vorliegende Verordnung.“

⁴⁵ Albin 2004, S. 72.

oder der Betroffenen eingeleitet werden. Allerdings verfügen jene häufig nicht über Informationen, die zu der Listung geführt haben. Praktisch gibt es also keine Möglichkeit, die Vorwürfe, die zur Aufnahme in die Liste geführt haben, juristisch zu überprüfen. Im Falle einer ungerechtfertigten Listung sind auch keine Entschädigungsleistungen vorgesehen. Es ist weiterhin nicht möglich, direkt gegen die Vereinten Nationen zu klagen, da ein Rechtsschutz von Individuen vor dem Internationalen Gerichtshof nicht existiert.

Fraglich ist, ob die betroffenen Personen oder Organisationen die Rechtmäßigkeit ihrer Listung vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften oder vor nationalen Gerichten überprüfen lassen können. Zumindest sind die Erfolgsaussichten möglicher Klagen gegen die Mitgliedstaaten oder die Union, einschließlich von Klagen auf Entschädigung, aufgrund der Bindungswirkung der VN-Sicherheitsratsresolutionen (Art. 25 der VN-Charta) und damit der fehlenden Zurechenbarkeit fraglich.⁴⁶

Zu beachten ist aber auch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, wonach sich die Vertragsstaaten ihrer Verantwortung nach der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) nicht dadurch entziehen können, dass sie bestimmte Hoheitsrechte und Kompetenzen auf internationale Organisationen übertragen (hier wären dies die Vereinten Nationen⁴⁷ und die EG/EU). Die Verantwortlichkeit eines Vertragsstaates für die Sicherstellung der weiteren Gewährleistung der Rechte nach der EMRK besteht vielmehr auch nach einer solchen Übertragung fort.⁴⁸

Insofern sollten die Vertragsstaaten der EMRK (sowie entsprechend des Zivilpaktes) im Rahmen der VN und der EU darauf hinwirken, dass die einschlägigen Menschenrechte auch bei der Terrorismusbekämpfung beachtet und eingehalten werden sowie insbesondere ein effektiver Rechtsschutz gegen möglicherweise ungerechtfertigte Listungen gesichert wird.⁴⁹

Mit Blick auf die Menschenrechte wäre es, wie unter anderem auch Albin betont, letztlich von großer Bedeutung, verbindliche Kriterien für die Listung zu entwickeln und den Betroffenen einen effektiven Rechtsschutz zu gewährleisten. Im Falle einer ungerechtfertigten Listung sollten finanzielle Entschädigungen und die Möglichkeit vorgesehen sein, die persönliche und geschäftliche Integrität der Person wieder herzustellen.⁵⁰

Für die Umsetzung einer effektiven Geldwäschekontrolle bedeutsam ist weiterhin die von der Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) eingesetzte Financial Action Task Force. Diese hat die Aufgabe, Kontrollstandards gegen die Geldwäsche zu entwickeln, diese Standards zu evaluieren und in der internationalen Gesetzgebung zu überprüfen.⁵¹ Im Juni 2004 hat die Europäische Kommission einen Richtlinienvorschlag zur weiteren Verbesserung der EU-Maßnahmen gegen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung vorgelegt. Nach den Forderungen der Arbeitsgruppe „Finanzielle Maßnahmen gegen die Geldwäsche“ (FATF) soll auch die Terrorismusfinanzierung als kriminelle Geldwäsche definiert und entsprechend hart verfolgt werden.⁵²

⁴⁶ Vgl. hierzu auf europäischer Ebene Gericht erster Instanz, *Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH v. Rat und Kommission* (Rs. T-184/95), Urteil vom 28.04.1998, Slg. 1998, S. II-667, Ziff. 73: „Jedenfalls wäre, auch wenn das Gesetz Nr. 57 als vorhersehbare Folge des Erlasses der Verordnung Nr. 2340/90 angesehen werden könnte und/oder die irakischen Behörden trotz Aufhebung dieses Gesetzes als Vergeltungsmaßnahme gegen die Beibehaltung des Embargos der Gemeinschaft an ihrer Weigerung festhalten würden, die Forderungen der Klägerin zu erfüllen, der geltend gemachte Schaden letztlich nicht der Verordnung Nr. 2340/90, sondern vielmehr, wie im übrigen der Rat vorgetragen hat, der Resolution Nr. 661 (1990) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen zuzuschreiben, mit der das Embargo gegen Irak angeordnet wurde.“

⁴⁷ Die VN-Charta ist zwar älter als die EMRK und der Zivilpakt, auch ist Art. 103 VN-Charta über den Vorrang der Charta vor anderen Verpflichtungen zu beachten. Jedoch hat der VN-Sicherheitsrat „im Einklang mit den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen“ zu handeln (Art. 24 Abs. 2 S. 1 VN-Charta), wozu auch die Förderung und Festigung der Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten gehört (Art. 1 Ziff. 3 VN-Charta).

⁴⁸ Siehe Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, *Matthews v. Vereinigtes Königreich* (Nr. 24833/94) und *Waite und Kennedy v. Deutschland* (Nr. 26083/94), Urteile vom 18.02.1999, EuGRZ 1999, S. 200, Ziff. 32ff., und S. 207, Ziff. 67ff.

⁴⁹ Sofern ein innerstaatlicher Umsetzungsakt der öffentlichen Gewalt vorliegt, wäre auch daran zu denken, ob von der Listung Betroffene nicht eine Klage vor dem jeweils national zuständigen Gericht einlegen könnten, um den betreffenden Staat zu verpflichten, im Rahmen der VN oder der EU darauf hinzuwirken, dass ihr Name wieder von der Liste gestrichen wird. Jedoch wird auch eine solche Klage wenig Erfolgsaussichten haben, da es schwierig oder unmöglich sein wird, einen entsprechenden vollstreckungsfähigen Tenor im Urteil zu formulieren. – Dank an Bernhard Schäfer für Recherchen und Formulierungen zu diesem Punkt.

⁵⁰ Albin 2004, S. 73.

⁵¹ Siehe <http://www1.oecd.org/fatf/>.

⁵² <http://www.jurawelt.com/aktuelles/9334.html?stylelite=1> [30.06.2004].

Der Europäische Haftbefehl

Bereits im Juni 2002 wurde der so genannte Europäische Haftbefehl beschlossen,⁵³ der an die Stelle des derzeitigen Auslieferungsverfahrens zwischen den Mitgliedstaaten treten soll. Mit Hilfe dieses Haftbefehls sollen mutmaßliche Straftäter, einschließlich Terroristen, zwischen den Mitgliedstaaten schneller und einfacher ausgeliefert werden können.

Der Rahmenbeschluss des Rates über den Europäischen Haftbefehl enthält 32 Katalogstraftaten⁵⁴, einschließlich des Terrorismus, bei denen die Übergabe des Straftäters oder der Straftäterin ohne Überprüfung der beiderseitigen Strafbarkeit zu erfolgen hat. Bei allen anderen Straftaten kann die Übergabe davon abhängig gemacht werden, ob die Handlung eine Straftat nach dem Recht des jeweiligen Mitgliedstaats darstellt.

Dieser Rahmenbeschluss wurde in einigen EU-Mitgliedstaaten noch nicht in nationales Recht umgesetzt.⁵⁵ Deutschland hat den Rahmenbeschluss im Juli 2004 in das nationale Recht überführt.⁵⁶ Der Europäische Haftbefehl basiert auf dem Grundsatz, dass die Mitgliedstaaten der EU strafrechtliche Entscheidungen der nationalen Gerichte gegenseitig anerkennen. Damit soll es in Zukunft leichter sein, Straftäter/innen zum Zweck der Strafverfolgung an einen anderen EU-Staat auszuliefern. Nach dem neuen Gesetz der Bundesregierung ist eine solche Auslieferung deutscher Staatsbürger/innen und von Ausländer/innen mit gewöhnlichem Aufenthaltsstatus nur zulässig, wenn sichergestellt ist, dass die Betroffenen die Haftstrafe, die gegebenenfalls in einem anderen Mitgliedstaat der EU gegen sie verhängt wird, in Deutschland verbüßen können. Wird also ein/e Deutsche/r oder ein/e Ausländer/in im europäischen Ausland rechtskräftig zu einer Freiheitsstrafe verurteilt, muss die Person auf ihren Wunsch hin nach Deutschland zurückgebracht werden. Diese Regelung entspricht dem Grundsatz der Resozialisierung, denn eine Vorbereitung auf ein Leben in

Freiheit kann in der Regel nur in einem Staat gelingen, in dem die betroffene Person über soziale Kontakte verfügt.⁵⁷

Problematisch an dem Europäischen Haftbefehl ist, dass bei den harmonisierten Katalogstraftaten nicht mehr geprüft wird, ob eine Tat in beiden Staaten strafbar ist. So kann zum Beispiel ein/e Deutsche/r ausgeliefert werden, wenn die Tat in einem anderen Staat als „Cyberkriminalität“ zu qualifizieren ist.⁵⁸

Bedenken gegen den Rahmenbeschluss können auch insofern erhoben werden, als nicht vollständig gewährleistet wird, dass die für den Erlass von Haftbefehlen nach deutschem Strafprozessrecht bestehenden Voraussetzungen auch nach ausländischem Recht erfüllt sein müssen. So gilt in Deutschland nach § 114 der Strafprozessordnung für die Anordnung des Haftbefehls der Richtervorbehalt, während gemäß EU-Rahmenbeschluss⁵⁹ die Entscheidung einer Justizbehörde und somit auch der Staatsanwaltschaft genügt. Es sind aber zumindest die Haftprüfungsmöglichkeiten durch ein Gericht zu beachten (vgl. zum Beispiel Art. 9, Abs. 3 und 4 Zivilpakt). Außerdem lässt sich kritisieren, dass der Anwendungsbereich des Europäischen Haftbefehls nicht auf Verbrechen im Sinne von § 12 StGB (Abgrenzung von Verbrechen und Vergehen im deutschen Strafrecht) beschränkt ist, sondern auch auf Vergehen angewendet werden kann, wenn eine Verurteilung bereits erfolgte.⁶⁰

Schließlich ist zu fragen, welche Möglichkeiten Beschuldigten eingeräumt werden, einer Untersuchungshaft zu entgehen, da es sich häufig um Ausländer ohne festen Wohnsitz handeln wird, bei denen eine Fluchtgefahr als Haftgrund im Sinne von § 112 Strafprozessordnung (StPO) leichter zu begründen ist.⁶¹

Das Bundesverfassungsgericht hat im Juli 2005 das Europäische Haftbefehlsgesetz aufgehoben und damit dem Gesetzgeber die Aufgabe zugewiesen, den Rahmenbeschluss verfassungskonform umzusetzen.⁶²

⁵³ Rahmenbeschluss 2002/584/JI des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten-Stellungnahmen bestimmter Mitgliedstaaten zur Annahme des Rahmenbeschlusses, Amtsblatt Nr. L 190 vom 18.07.2002 S. 1.

⁵⁴ Die Kriminalitätskomplexe sind vage. Auf der Positivliste stehen etwa Cybercrimes und Sabotage. Vgl.: <http://www.forum-recht-online.de/2004/104/104rehmke.htm> [27.07.2004].

⁵⁵ „EU ministers tie aid to antiterror effort, Plan punishes uncooperative nations“, *International Herald Tribune*, 23.03.2004.

⁵⁶ Europäisches Haftbefehlsgesetz, BGBl 2004 I, S. 1748.

⁵⁷ <http://www.bmj.bund.de/enid/ka.html>

⁵⁸ „Raum der Sicherheit und des Rechts?“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 22.03.2004.

⁵⁹ Erwägungsgrund Nr. 8, Artikel 3ff., 9ff., 15ff., 22ff., 26, 29 des Rahmenbeschlusses.

⁶⁰ So bestimmt zum Beispiel Art. 2 Abs. 1 des EU-Rahmenbeschlusses, dass ein Europäischer Haftbefehl auch schon bei einer Verurteilung zu einer Haftstrafe von vier Monaten erlassen werden darf.

⁶¹ Stellungnahme der Bundesrechtsanwaltskammer zum europäischen Haftbefehl (<http://www.brak.de/seiten/02-05-20>) [27.07.2004].

⁶² BVerfG, 2 BvR 2236/04 vom 18.7.2005.

2 Menschenrechtsverletzungen – Ausgewählte Länderbeispiele

Wie in der vorangegangenen Studie vom Juli 2003⁶³ werden nachfolgend Länder behandelt, denen aufgrund ihrer langjährigen Erfahrung mit Terrorismus (Großbritannien und Israel) bzw. aufgrund ihres internationalen Einflusses (USA) besondere Bedeutung in der Praxis der Terrorismusbekämpfung zukommt. Danach werden zwei Länder betrachtet, bei denen Krieg und innere Spannungen vorherrschen – Afghanistan, das auch Thema der vorigen Studie war, und Irak. Auf den Sonderfall Guantánamo wird in dem Unterkapitel zur USA eingegangen.⁶⁴

Abschließend folgen Russland und die Volksrepublik China. Beide Länder sind ständige Mitglieder des VN-Sicherheitsrates und unterscheiden sich durch ihre politischen Systeme von den „westlichen“ Staaten. Insgesamt kann hier nur ein kurzer Überblick zur Verantwortung von Regierungen und Militärkoalitionen beim Krieg in Afghanistan und Irak gegeben werden; eine ausführliche Behandlung ist im Rahmen dieser Studie nicht möglich.

Wenn im Folgenden vom Krieg oder Kampf gegen den Terrorismus in einigen der hier behandelten Länder gesprochen wird, so entspricht dies zunächst den offiziellen politischen Verlautbarungen dieser Länder. Das bedeutet nicht, dass man in jedem Fall Terrorismusbekämpfung als alleiniges Motiv akzeptieren muss, denn oft gibt es ein großes Bündel von Gründen – gewaltsamer Kampf um Selbstbestimmung, Gewalt krimineller Gruppen usw. –, die in einem Gewaltkonflikt handlungsleitend sind. Staaten neigen schnell dazu – besonders seit dem 11. September 2001 – jede Form von Opposition, ob gewaltsam oder gewaltfrei, als „Terrorismus“ zu bezeichnen, um dann diesen „Terrorismus“ zu bekämpfen. Das Fehlen einer internationalen Definition, wann Ge-

walttaten als terroristisch zu charakterisieren sind, macht einen breiten Konsens schwierig. Aber wie in Kapitel 1 angesprochen, wächst der Konsens über spezifische Gewalttaten, bei denen Staaten in der Strafverfolgung kooperieren sollten (vgl. die in Kapitel 1 genannten zwölf VN-Abkommen).

2.1 USA

Der folgende Abschnitt widmet sich den bereits in der ersten Studie behandelten, von US-Präsident Bush als solche bezeichneten *unlawful enemy combatants*, die sich, soweit bekannt, in Militärgewahrsam im US-Marinestützpunkt Guantánamo Bay auf Kuba sowie in einem Marinestützpunkt im US-Bundesstaat South Carolina befinden. Seit dem vorigen Berichtszeitraum (Oktober 2001 bis April 2003) hat sich mit Blick auf die menschen- und völkerrechtliche Problematik sowohl in der Diskussion als auch in der gerichtlichen Praxis einiges bewegt. Es sind nicht mehr allein die Bürger- und Menschenrechtsorganisationen, die Kritik am Vorgehen der Regierung Bush äußern. Inzwischen werden auch von Seiten der Politik, der Gerichte und sogar des US-Militärs mehr und mehr kritische Stimmen laut. Die wesentlichen Aspekte dieser Entwicklung sollen im Folgenden umrissen werden, ohne dass dabei Vollständigkeit beansprucht wird.

Im Wesentlichen sind zwei Gruppen von *enemy combatants* zu unterscheiden. Die eine Gruppe bilden die im Verlauf der Operation Enduring Freedom vor allem in Afghanistan und Pakistan gefangen genommenen und in der Militärbasis Guantánamo Bay auf Kuba

⁶³ Heinz u.a. 2003.

⁶⁴ Für einen aktuellen Überblick zu einer größeren Zahl von Ländern siehe Deile 2004.

festgehaltenen Staatsangehörigen aus circa 44 Staaten, darunter auch europäischen.⁶⁵ Die andere Gruppe umfasst zwei US-Staatsbürger sowie einen zur Zeit seiner Festnahme in den USA studierenden Mann aus Katar.

2.1.1 Guantánamo Bay

Die Bush-Administration hat ihre Grundposition zu den etwa 600, zum Teil seit über zwei Jahren auf Kuba inhaftierten mutmaßlichen Taliban- und al-Qa'ida-Kämpfern nicht geändert. Die exakte Zahl der Inhaftierten ist weiterhin unbekannt. Die US-Regierung hat bisher weder offizielle Zahlen noch Namen oder Herkunftsländer bekannt gegeben. Ende April 2004 veröffentlichte die *Washington Post* zum ersten Mal eine nach Ländern geordnete Liste von 367 Gefangenen aus mindestens 29 Ländern.⁶⁶ Nach wie vor werden sämtliche der dort im sogenannten Camp Delta internierten Personen als „unrechtmäßige feindliche Kämpfer“ eingestuft; Personen, bei denen es sich laut Verteidigungsminister Donald Rumsfeld um die „Schlimmsten der Schlimmen“ („worst of the worst“) handelt und die daher nicht nach herkömmlichen Rechtsstandards behandelt werden. Dementsprechend seien auch die Versagung anwaltlichen Beistands während der Ermittlungsphase, die Inhaftierung ohne konkreten Tatvorwurf und die Einsetzung einer außerordentlichen Militärkommission⁶⁷ zur Verhandlung der gegen diese „unrechtmäßigen feindlichen Kämpfer“ durchzuführenden Verfahren angemessen.

Seit Anfang 2003 ermöglichte die US-Regierung 42 Regierungen Zugang zu den Gefangenen⁶⁸. Deutsche Medien berichteten, dass deutsche Regierungsvertreter Gefangene besucht hätten. In Guantánamo habe es sich

2003 um Angehörige des Bundesnachrichtendienstes und des Bundesamtes für Verfassungsschutz gehandelt. In einem anderen Fall hätten deutsche Ermittler den Deutsch-Syrer, Mohammed Haydar Zammar, in Syrien aufgesucht. Die Meldungen wurden vom Bundesministerium des Innern weder bestätigt noch dementiert.⁶⁹

Mehr als zwei Jahre nach der Einrichtung des Haftlagers in Guantánamo wurden Ende Februar 2004 die ersten Anklagen gegen zwei mutmaßliche Gehilfen von Usama bin Laden der Öffentlichkeit bekannt gegeben.⁷⁰ Bei den beiden Angeklagten handelt es sich um den Sudanesen Ibrahim al-Qosi sowie den Jemeniten Ali Hamza al-Bahluli. Beide haben sich gemäß der gegen sie erhobenen Anklage wegen *conspiracy* zu verantworten, ein Tatvorwurf, dem im deutschen Strafrecht die Verbrechenverabredung gleichkommt.⁷¹ Sie sollen Usama bin Laden und dessen Netzwerk al-Qa'ida vor allem logistisch unterstützt haben. Eine unmittelbare Beteiligung an der Planung von Anschlägen wird ihnen nicht vorgeworfen. Den beiden Männern wurden immerhin Militäranwälte an die Seite gestellt. Interessanterweise haben diese Anwälte, ähnlich wie einige ihrer Berufskollegen, kritisch zur vorgesehenen Verfahrensweise vor den von Präsident Bush geschaffenen Militärkommissionen Stellung genommen. So hält Philip Sundel, einer der beiden Militäranwälte von Ibrahim al-Bahluli, laut einem Bericht der *Los Angeles Times* einen fairen Prozess vor der Militärkommission – bei unveränderter Verfahrensweise – für ausgeschlossen.⁷²

Zwischen Juni und Juli 2004 wurden vom US-Verteidigungsministerium zwei weitere Anklagen bekannt gegeben. Sie richten sich gegen den australischen Ge-

⁶⁵ Staatsangehörige folgender europäischer Länder sollen sich in Guantánamo Bay befinden bzw. befunden haben: Belgien, Dänemark, Frankreich, Russland, Spanien, Schweden, Türkei, Großbritannien. Quelle: <http://www.washingtonpost.com> [24.05.2004]. Zu Guantánamo siehe die Dokumentation von Kögler 2004.

⁶⁶ Die von der *Washington Post* recherchierte Zahl basiert auf Presseberichten, Informationen von Gefangenenunterstützungsorganisationen, rechtlichen Unterlagen sowie Interviews mit Angehörigen und Anwälten. Die Liste der Inhaftierten ist auf der Internetseite der Zeitung zu finden.

⁶⁷ Die Einsetzung der Militärkommissionen begründet die US-Regierung im Wesentlichen mit einer Entscheidung des Obersten Gerichtshofs aus dem Jahre 1946 (*Ex Parte Quirin*, siehe unten).

⁶⁸ „U.S. said to overstate Value of Guantánamo Detainees“, *New York Times*, 21.06.2004, <http://www.nytimes.com/2004/06/21/politics/21GITM.html?hp-&pagewanted=print&position> [27.07.2004].

⁶⁹ „Reif für die Insel“, *Der Spiegel* Nr. 48, 2003, S. 40, <http://www.spiegel.de/spiegel/0,1518,275215,00.html>; „Das Netz der Lager“, *Spiegel-Online*, 13.05.2004, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,299640,00.html> [27.07.2004].

⁷⁰ „U.S. Charges 2 Detainees as Aides to Bin Laden“, *Los Angeles Times*, 25.02.2004, „A Start for Tribunals“, *Washington Post*, 29.02.2004.

⁷¹ Gemäß der Anklagen geht es konkret um folgende Delikte: „attacking civilians; attacking civilian objects; murder by an unprivileged belligerent; destruction of property by an unprivileged belligerent and terrorism“ (http://www.dod.gov/news/Feb2004/n02242004_200402246.html) [27.07.2004].

⁷² „U.S. Charges 2 Detainees as Aides to Bin Laden“, *Los Angeles Times*, 25.02.2004.

fangenen David Hicks sowie gegen den Jemeniten Salim Ahmed Hamdan. Dem Australier Hicks wird außer *conspiracy* vorgeworfen, den Feind im Afghanistankonflikt unterstützt und die Tötung von Koalitionstreitkräften versucht zu haben, ohne dazu als rechtmäßiger Kombattant gemäß dem Kriegsvölkerrecht befugt zu sein.

Salim Ahmed Hamdan muss sich ebenfalls wegen *conspiracy* vor einer Militärkommission verantworten. Er soll laut der Anklage im Zeitraum von 1996 bis November 2001, dem Zeitpunkt seiner Festnahme, persönlicher Fahrer von Usama Bin Laden gewesen sein und in dieser Funktion unter anderem Waffen transportiert und Fahrzeuge beschafft haben sowie im Gebrauch von Schusswaffen unterrichtet worden sein. Hamdan befindet sich seit Anfang Dezember 2003 in Einzelhaft.⁷³

Als Verteidiger beigeordnet ist ihm Militäranwalt Charles Swift von der US-Marine, der den Militärkommissionen ebenfalls kritisch gegenüber steht. Anfang April 2004 ist Swift über die bloße Äußerung von Kritik hinausgegangen. Als so genannter *next friend* (im Unterschied zum *amicus curiae*⁷⁴) hat Swift vor einem Bundesgericht im Bundesstaat Washington zugunsten seines Mandanten eine Beschwerde (*legal petition*) gegen die US-Regierung beantragt, die vom Präsidenten ins Leben gerufenen Militärkommissionen für verfassungswidrig zu erklären. Es sei nicht mit der Verfassung zu vereinbaren, dass die Kommissionen nur für Angehörige anderer Staaten zuständig seien, zum anderen bedürfe der Präsident einer Ermächtigung durch die Legislative, um Sondergerichte einzusetzen.⁷⁵

Ende Dezember 2003 wurden auf einer Pressekonferenz des US-Verteidigungsministeriums einige Einzelheiten zur Ausgestaltung des Verfahrens durch Militärkommissionen bekannt gegeben. So wurde beispielsweise ihre Koordination und Kontrolle vom stellvertretenden Verteidigungsminister Paul Wolfowitz auf einen früheren hohen Offizier der Armee übertragen.

Aufgabe dieses so genannten Ernennungsbeauftragten ist neben der Besetzung der Kommissionen deren Kontrolle und gegebenenfalls die Weiterleitung der eingereichten Anklagen, eine Art Zwischenverfahren. Zudem wurde über die Einrichtung und Besetzung eines vorläufig vierköpfigen *review panel* informiert. Dabei handelt es sich um eine Rechtsmittelinstanz, deren Angehörige zwar ursprünglich nicht aus den Reihen der Militärjuristen stammen, die jedoch dem System der Militärjustiz unterstellt sind. Das heißt konkret, dass die Mitglieder des Gremiums für die vorgesehenen zwei Jahre ihrer Tätigkeit in den Militärdienst eintreten.⁷⁶

Was die Transparenz der Verfahren vor den Militärkommissionen angeht, scheinen die Verantwortlichen der Regierung offenbar nicht gewillt zu sein, mehr als nur eine ausgesuchte Öffentlichkeit bei den Prozessen zuzulassen. So hat das Verteidigungsministerium Ende Februar 2004 die Anträge von drei führenden Menschenrechtsorganisationen – amnesty international (AI), Human Rights Watch (HRW) und Human Rights First (HRF) – auf Zugang zu den Prozessen abgelehnt.⁷⁷ Als Begründung wurden der nur begrenzt vorhandene Platz in den Gerichtssälen sowie andere logistische Probleme angegeben. Die Räumlichkeiten ließen lediglich die Teilnahme ausgewählter Pressevertreter/innen und des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz zu.

Administrative Haftprüfung

Bezüglich aller in Guantánamo Bay Inhaftierten gibt es seitens des Verteidigungsministeriums inzwischen Ansätze zu einer Art Haftprüfungsverfahren.⁷⁸ Es soll eine jährliche administrative Überprüfung des Status derjenigen Gefangenen geben, die nicht an ihr Heimatland überstellt werden oder anderweitig freigelassen werden können und gegen die ein Verfahren vor einer Militärkommission nicht vorbereitet wird. Nach Angaben des Verteidigungsministeriums wird dieses Verfahren für 595 Gefangene Anwendung fin-

⁷³ Vgl. den Schriftsatz seines Verteidigers, Swift, vom 6. April 2004, abrufbar unter http://www.humanrightsfirst.org/us_law/detainees/military_commissions.htm [26.07.2004].

⁷⁴ Der Begriff „next friend“ beschreibt eine Person (die zum Beispiel in einem engen Verwandtschaftsverhältnis steht zur vom Verfahren betroffenen Person), die bei einem Prozeß eigenständig und unterstützend für eine/n Beschwerdeführer/in auftritt, der selbst verhindert ist; beim *amicus curiae* handelt es sich um einen (sachverständigen) Dritten, der nicht Partei des betreffenden Rechtsstreits ist, dessen Interessen jedoch durch die gerichtliche Entscheidung in der Sache berührt sein können und der daher zu bestimmten (Rechts-)fragen Stellung nehmen darf.

⁷⁵ „Yemeni's Attorney Tries to Halt Tribunals“, *Washington Post*, 08.04.2004. Die Menschenrechtsorganisation Human Rights First hat die wichtigsten Dokumente in dieser Sache auf ihrer Internetseite zusammengestellt. (Vergleiche Anmerkung 73).

⁷⁶ Zum Verfahren vor dem *review panel* siehe die Military Commission Instruction No. 9 vom 26.12.2003.

⁷⁷ Vgl. die Pressemitteilung von Human Rights Watch vom 24.02.2004 (Human Rights Watch 2004f).

⁷⁸ „U.S. to Review Detainees' Cases“, *Washington Post*, 19.05.2004; siehe auch U.S. Department of Defense News Release No. 474-04 vom 18.05.2004 und zu den Einzelheiten die Direktive des Stellvertretenden Verteidigungsminister Paul Wolfowitz vom 11.05.2004 (U.S. Department of Defense 2004a), zu finden auf der Internetseite des US-Verteidigungsministeriums.

den.⁷⁹ Nach den Verfahrensregeln soll dem jeweiligen Gefangenen ein Offizier zur Seite gestellt werden, der ihm in formellen Fragen Hilfestellung leisten soll. Zudem soll für Verwandte und die Regierung des Herkunftsstaates die Möglichkeit bestehen, Stellungnahmen abzugeben, die in den geheimen Anhörungen berücksichtigt werden. Nach Einschätzung der NGO Center for Constitutional Rights (CCR) wird jedoch auch dieses geplante Prüfungsverfahren international anerkannten Haftprüfungsstandards nicht gerecht.⁸⁰ Die sachliche Kompetenz des vorgesehenen Prüfungsgremiums beziehe sich lediglich auf die Frage, ob der jeweilige Gefangene weiterhin eine Bedrohung für die Vereinigten Staaten und deren Verbündete im Kampf gegen den Terrorismus darstelle, nicht jedoch auf dessen rechtlichen Status (Kriegsgefangener und/oder Straftäter). Hinsichtlich des Verfahrens werde dem Gefangenen, der die Rechtmäßigkeit seiner Inhaftierung anfechten will, weder die Möglichkeit eingeräumt, dem Prüfungsgremium entlastende Beweise vorzulegen noch die gegen ihn vorgebrachten Beweise zum Beispiel durch die Befragung von US-Militärangehörigen und Geheimdienstpersonal oder auch von Mitgefangenen als Zeugen zu entkräften. Gemäß der Direktive des Stellvertretenden Verteidigungsministers Wolfowitz hat der Verteidigungsminister jederzeit das Recht, die Verfahrensregeln zu ändern oder das Verfahren insgesamt auszusetzen. Die US-Regierung sieht sich zu einer Haftprüfung nicht durch internationales Recht verpflichtet. Das Verfahren beruhe allein auf ihrem Ermessen.⁸¹

Guantánamo vor dem Obersten Gerichtshof der USA

Nicht nur in Bezug auf die geplanten Verfahren vor den Militärkommissionen äußerten Militärjuristen Zweifel. Eine Gruppe von Militäranwälten/innen lehnte insbesondere auch die Haltung der US-Regierung hinsichtlich einer gerichtlichen Überprüfbarkeit der Haftsituation der in Guantánamo Inhaftierten durch die US-Bundesgerichtsbarkeit ab. In einem sogenannten *amicus curiae*-Schriftsatz an den Obersten Gerichtshof der USA be-

mängeln die Juristen/innen das Fehlen einer Anfechtungsmöglichkeit gegen Entscheidungen der von Präsident Bush vorgesehenen Militärkommissionen vor einem zivilen Gericht. Mit dieser Maßnahme überschreite der Präsident seine verfassungsmäßigen Kompetenzen und schaffe ein rechtliches Vakuum.⁸²

Die Auffassung der Regierung, dass US-Gerichte nicht für die Gefangenen auf Kuba zuständig seien, wurde durch die Entscheidung des Obersten Gerichtshofs der USA vom 28. Juni 2004 widerlegt. Mit einer Mehrheit von sechs Richtern/innen stellte das Gericht im Fall *Rasul v. Bush* fest, dass den zwölf kuwaitischen sowie den zwei australischen in Guantánamo Bay inhaftierten Gefangenen, die den Fall vor den Gerichtshof gebracht haben, gemäß der Verfassung und den Gesetzen der USA der Zugang zu den US-Bundesgerichten zwecks Überprüfung ihrer Haft nicht mit dem Argument der Unzuständigkeit verwehrt werden darf.⁸³ Die Entscheidungsformel lautet:

„United States courts have jurisdiction to consider challenges to the legality of the detention of foreign nationals captured abroad in connection with hostilities and incarcerated at Guantánamo Bay.“

Am 10. November 2003 hatte der Oberste Gerichtshof die beiden Fälle zur Entscheidung angenommen. Eltern zweier britischer sowie zweier australischer Gefangener (*Rasul v. Bush*) und die von Angehörigen von zwölf aus Kuwait stammenden Gefangenen (*al Odah v. Bush*) hatten sie im Jahr 2002 vor die Bundesgerichte gebracht.⁸⁴ Die beiden im Fall *Rasul v. Bush* verbliebenen Antragsteller Mamdouh Habib und David Hicks hatten ursprünglich ihre Freilassung, die Freistellung von jeglichen Vernehmungen und den Zugang zu rechtlichem Beistand (im Falle Hicks inzwischen aufgrund des gegen ihn eröffneten Verfahrens vor einer Militärkommission eingeräumt) beantragt.

Die zwölf kuwaitischen Gefangenen im Fall *al-Odah v. Bush* hatten im Wesentlichen die Bekanntgabe eines konkreten Tatvorwurfs, den Zugang zu rechtlichem Bei-

⁷⁹ Diese Zahl nennt die *Washington Post*. Siehe „U.S. to Review Detainees' Cases, *Washington Post*, 19.05.2004.

⁸⁰ Offener Brief des CCR an den obersten Rechtsberater des US-Verteidigungsministeriums, William Haynes, vom 29.03.2004. Siehe <http://www.ccr-ny.org>.

⁸¹ In der Anordnung heißt es am Ende: „This Order is neither intended to nor does it create any right, benefit, or privilege, substantive or procedural, enforceable by any party, against the United States...These procedures involve military authority exercised in the field in time of war....The procedures established by this Order, along with the other procedures described above, have been implemented as a matter of discretion.“ Siehe US Department of Defense 2004b.

⁸² „Brief calls tribunals a 'legal black hole'“, *International Herald Tribune*, 18.01.2004.

⁸³ Ursprünglich gehörten noch die Briten Shafiq Rasul und Asif Iqbal zur Gruppe der Antragsteller. Sie wurden Anfang 2004 aus der Haft entlassen.

⁸⁴ <http://www.usscplus.com/current/cases/PDF/9940081.pdf> [27.07.2004]. Die beiden Verfahren wurden vom Obersten Gerichtshof verbunden.

stand ihrer Wahl, Genehmigung von Familienbesuch und den Zugang zu den Gerichten oder einem anderen unparteilichen Gremium gefordert.

Bei der Anhörung, die dem Beschluss vom 10. November 2003 vorausgegangen war, argumentierte der Vertreter der Regierung, die Judikative sei nicht berechtigt, die Maßnahmen der Regierung im Zusammenhang mit den Gefangenen auf Kuba zu überprüfen. Die Judikative solle es vermeiden, sich in militärische Angelegenheiten einzumischen. Die Regierung begründete ihre Auffassung im Wesentlichen mit zwei Argumenten. Zum einen handele es sich bei den in Guantánamo Bay festgehaltenen Personen um „unrechtmäßige feindliche Kämpfer“, welche bei Kampfhandlungen außerhalb des US-Territoriums gefangen genommen wurden, zum anderen befinde sich die Gefängnisanlage auf kubanischem Staatsgebiet. Daraus folge, dass die Gefangenen nicht als Kriegsgefangene gemäß den Genfer Konventionen zu behandeln seien und die US-Gerichtsbarkeit nicht zuständig sein könne. Auf letztere Einschätzung hat der Oberste Gerichtshof eine klare Antwort gegeben: Gemäß dem ausdrücklichen Wortlaut des Pachtvertrages mit Kuba aus dem Jahre 1903 befinden sich die hiesigen Antragsteller unter uneingeschränkter Hoheitsgewalt der USA. Maßgeblich für die Anwendbarkeit der Zuständigkeitsvorschrift in sogenannten *habeas corpus*-Sachen (28 U.S.Code § 2241) ist die uneingeschränkte Hoheitsgewalt. Ist sie gegeben, gilt die Vorschrift ohne Unterschied der Staatsangehörigkeit.

Der Rechtsauffassung der Regierung hatten bereits die Beschwerdeführer entgegengesetzt, dass ihre Fälle nicht vergleichbar seien mit den von der Regierung als maß-

gebliche Präzedenzfälle vorgebrachten Fällen der Nachkriegszeit (siehe Kasten), und dass die Militärbasis in Guantánamo nicht wie fremdes, sondern wie ein US-Territorium (zum Beispiel Guam) zu behandeln sei. Die Militärbasis werde ausschließlich vom Militär und damit von der Regierung der Vereinigten Staaten kontrolliert.

Zwei Präzedenzfälle

Die Auffassung der Bush-Regierung stützt sich vor allem auf zwei Präzedenzfälle in der jüngeren Rechtsgeschichte der USA. Im ersten Fall wurden acht deutsche Spione 1942 festgenommen, auf Anweisung des US-Präsidenten Roosevelt von einer eigens für sie zusammengestellten, geheim tagenden Militärkommission zum Tode verurteilt; sechs von ihnen wurden hingerichtet (der Fall *Ex parte Quirin u.a.*). Der Oberste Gerichtshof hat das juristische Vorgehen in diesem Fall Jahre später für rechtens erklärt; erst später setzte eine kritische rechtswissenschaftliche Diskussion ein.⁸⁵

Beim zweiten Fall, *Johnson v. Eisentrager*, beschwerten sich im Jahre 1950 beim Obersten Gerichtshof deutsche internierte Spione, die 1945 von US-Streitkräften in China festgenommen, verurteilt und später in den Militärgewahrsam nach Deutschland verbracht worden waren. Damals hat der Oberste Gerichtshof in einer 6 zu 3-Entscheidung seine Zuständigkeit verneint.⁸⁶

Der Oberste Gerichtshof sieht in dem Fall *Rasul v. Bush* den Fall *Eisentrager* nicht als einschlägigen Präzedenzfall an. Die Antragsteller seien anders als im Fall

⁸⁵ In der Entscheidung des Obersten Gerichtshofes zur Beschwerde der Angeklagten heißt es: „We need not inquire whether Congress may restrict the power of the Commander in Chief to deal with enemy belligerents. For the Court is unanimous in its conclusion that the Articles in question could not at any stage of the proceedings afford any basis for issuing the writ. But a majority of the full Court are not agreed on the appropriate grounds for decision. Some members of the Court are of opinion that Congress did not intend the Articles of War to govern a Presidential military commission convened for the determination of questions relating to admitted enemy invaders and that the context of the Articles makes clear that they should not be construed to apply in that class of cases. Others are of the view that—even though this trial is subject to whatever provisions of the Articles of War Congress has in terms made applicable to ‘commissions’—the particular Articles in question, rightly construed, do not foreclose the procedure prescribed by the President or that shown to have been employed (317 U.S. 1, 48) by the Commission in a trial of offenses against the law of war and the 81st and 82nd Articles of War, by a military commission appointed by the President. Accordingly, we conclude that Charge I, on which petitioners were detained for trial by the Military Commission, alleged an offense which the President is authorized to order tried by military commission; that his Order convening the Commission was a lawful order and that the Commission was lawfully constituted; that the petitioners were held in lawful custody and did not show cause for their discharge. It follows that the orders of the District Court should be affirmed, and that leave to file petitions for habeas corpus in this Court should be denied“.(U.S. Supreme Court *Ex parte Quirin*, 317 U.S. 1 (1942); siehe <http://www.findlaw.com>).

⁸⁶ Die abweichende Meinung der Richter Black, Douglas und Burton enthält Erwägungen, welche die heutige Situation gleichsam vorhersehen: „Does a prisoner’s right to test legality of a sentence then depend on where the Government chooses to imprison him?...The Court is fashioning wholly indefensible doctrine if it permits the executive branch, by deciding where its prisoners will be tried and imprisoned, to deprive all federal courts of their power to protect against a federal executive’s illegal incarcerations. If the opinion thus means ... that these petitioners are deprived of the privilege of habeas corpus solely because they were convicted and imprisoned overseas, the Court is adopting a broad and dangerous principle...“ Der vollständige Text der Entscheidung ist auf der Internetseite <http://www.findlaw.com> zu finden. Vgl. U.S. Supreme Court *Johnson v. Eisentrager*, 339 U.S. 763 (1950).

Eisentrager nicht Angehörige eines Staates, der mit den USA Krieg führt (Australien und Kuwait), und bestreiten, dass sie in irgendeiner Weise an Angriffen bzw. Anschlägen auf die USA beteiligt gewesen sind. Anders als im Fall *Eisentrager* hat gegen die Antragsteller kein gerichtliches Verfahren stattgefunden. Ihnen ist bisher nicht einmal ein konkreter Tatvorwurf gemacht worden. Die Versagungsgründe im Urteil zu *Eisentrager* beziehen sich nur auf die Frage des verfassungsmäßigen Anspruchs auf Haftprüfung, nicht aber auf einen Anspruch nach Gesetz.

Am 20. April 2004 fand eine weitere Anhörung vor dem Obersten Gerichtshof zur Frage des Rechtsstatus der Guantánamo-Gefangenen statt, die einige der hohen Richter/innen dazu nutzten, vor allem den Vertreter der Regierung kritisch zu befragen. Der Gerichtshof hatte eine einzige Rechtsfrage zur Entscheidung angenommen und nunmehr über diese zu entscheiden: Sind die US-Bundesgerichte dafür zuständig, die Rechtmäßigkeit der Inhaftierung in der Militärbasis in Guantánamo zu überprüfen?

Der Oberste Gerichtshof hat, entsprechend dem oben bereits zitierten Urteilstenor, in der Sache, das heißt hinsichtlich der Rechtmäßigkeit der Inhaftierung, nicht Stellung bezogen, sondern die jeweiligen Beschwerdeführer an die unteren Gerichte zurückverwiesen. Die Bundesgerichte können nunmehr grundsätzlich von sämtlichen in Guantánamo Bay gefangen gehaltenen Personen angerufen werden und müssen über die Rechtmäßigkeit der Haft im Einzelfall befinden. Nachdem die Bundesgerichte in erster und auch zweiter Instanz bisher überwiegend regierungskonform ihre Zuständigkeit für die Häftlinge auf Kuba verneint haben, bedeutet die Entscheidung des Obersten Gerichtshofs nunmehr eine eindeutige Vorgabe. Die Bundesgerichte sind nicht mehr berechtigt, *habeas corpus*-Anträge mit dem Argument der Unzuständigkeit zurückzuweisen. Sie haben über die Anträge in der Sache zu entscheiden.

Das Bundesberufungsgericht für den neunten Gerichtsbezirk hatte bereits in einem Urteil vom 18. Dezember 2003 die Zuständigkeitsfrage bejaht. Das Gericht entschied dort in zweiter Instanz über den Antrag des

Bruders eines in Guantánamo Bay festgehaltenen libyschen Staatsangehörigen namens Salim Gharebi auf richterliche Haftprüfung. Es war mehrheitlich der Auffassung, dass die Regierung nicht ermächtigt sei, Staatsangehörige anderer Staaten, die außerhalb der USA gefangen genommen wurden, festzuhalten, ohne ihnen die Möglichkeit der Überprüfung ihrer Haft zu gewährleisten. Die Zuständigkeit der US-Gerichtsbarkeit ergebe sich aus der Tatsache, dass die USA absolute Hoheit (*total dominion*) über die Marinebasis auf Kuba ausüben.⁸⁷ Allerdings hatte das Gericht den Eintritt der Rechtskraft seines Urteils bis zur Entscheidung des Obersten Gerichtshofs aufgeschoben. Letzterer hat das Urteil inzwischen aufgehoben und das Berufungsgericht aufgefordert, über den Fall Gharebi im Lichte der Rechtsprechung vom 28. Juni 2004 neu zu befinden. Dieser Aufforderung ist das Gericht am 8. Juli 2004 durch Änderung des eigenen Urteils nachgekommen. Im ursprünglichen Urteil war die Sache zur Entscheidung über die Rechtmäßigkeit der Haft Gharebis an die Ausgangsinstanz zurückverwiesen worden. Nunmehr hat das Gericht die Sache an das Bezirksgericht für Washington, D.C., als zuständiges Gericht verwiesen.

Reaktion der Bush-Regierung

Unmittelbare Auswirkung auf die Inhaftierung potentiell zu Unrecht festgehaltener Gefangener hat die Entscheidung des Obersten Gerichtshofs nicht, da jeder Gefangene zunächst durch die Instanzen gehen muss, bevor es zu einer gerichtlichen Anordnung der Freilassung kommen kann.

Gleichwohl hat die US-Regierung das Urteil des Gerichtshofs zum Anlass genommen, ein weiteres Überprüfungsverfahren einzurichten sowie eine Belehrung über den infolge des Urteils des Obersten Gerichtshofs nunmehr eröffneten Rechtsweg zu den US-Bundesgerichten anzuordnen.⁸⁸ Das so genannte *Combatant Status Review Tribunal* soll konkret die Rechtmäßigkeit der Einstufung eines jeden Gefangenen als *enemy combatant* überprüfen. Zu diesem Zweck soll jedem Gefangenen ein Offizier zur Unterstützung an die Seite gestellt werden. Es muss sich dabei nicht um eine Person mit juristischem Sachverstand handeln. Jeder Gefangene soll die

⁸⁷ Richter Stephen Reinhardt stellt für die Mehrheit der Richter fest: „We cannot simply accept the government's position that the Executive Branch possesses the unchecked authority to imprison indefinitely any persons, foreign citizens included, on territory under the sole jurisdiction and control of the United States, without permitting such prisoners recourse of any kind to any judicial forum, or even access to counsel, regardless of the length or manner of their confinement.... Even in times of national emergency – indeed, particularly in such times – it is the obligation of the Judicial Branch to ensure the preservation of our constitutional values and to prevent the Executive Branch from running roughshod over the rights of citizens and aliens alike.“ 352 F.3d 1278 (9th Cir. 2003); vgl. „Court Backs Rights for Detainees“, *Los Angeles Times*, 19.12.2003.

⁸⁸ Vgl. U.S. Department of Defense 2004b.

Möglichkeit haben, bei der jeweiligen Anhörung Zeugen zu befragen und auch zu benennen. Allerdings soll die Beweiserhebung von der widerlegbaren Vermutung zugunsten der Einstufung als *enemy combatant* ausgehen.

Exkurs: Der Fall James Yee

Nur wenig Beachtung fand in den letzten Monaten ein weiterer Fall, der im Zusammenhang mit dem Gefangenenlager auf Kuba steht: Der Fall des chinesisch-amerikanischen Militärgeistlichen James Yee. Dieser war bis zu seiner Verhaftung bei seiner Rückkehr in die USA im September 2003 für circa ein Jahr als muslimischer Geistlicher in dem Militärstützpunkt Guantánamo tätig. Seine Verhaftung basierte auf dem Verdacht, er habe streng vertrauliches Material aus dem Gefangenenlager schmuggeln wollen und sei Teil eines Infiltrierungsplanes. Daraufhin wurde gegen ihn zunächst wegen Spionage und Hochverrat ermittelt – Tatvorwürfe, die nach Militärstrafrecht die Todesstrafe hätten nach sich ziehen können.

Während Yee fast drei Monate Einzelhaft in einem Marinestützpunkt im Bundesstaat South Carolina verbringen musste, stellte sich bald heraus, dass es keine Beweisgrundlage für diesen schwerwiegenden Tatvorwurf gab. Vielmehr handelte es sich um eine Überreaktion der Militäremittler auf die Aussage eines einzigen Zollbeamten hin, der am Militärflughafen in Jacksonville, Florida, vermeintlich geheimhaltungsbedürftige Dokumente bei James Yee gefunden hatte. Am 25. November 2003 wurde Yee aus der Untersuchungshaft entlassen. Jetzt wurde er der falschen Behandlung von Verschlussachen sowie zusätzlich des Ehebruchs und des Herunterladens pornographischer Internetseiten beschuldigt. Nach Ansicht des Verteidigers von James Yee zeigten die neuen Vorwürfe, dass das Militär seine Fehleinschätzung erkannt habe und nunmehr mit Hilfe einer Diffamierungskampagne das eigene Gesicht wahren wolle. In einer weiteren Wendung des Falles wurde Mitte März 2004 schließlich das gesamte Militärstrafverfahren eingestellt und auf ein außergerichtliches Disziplinarverfahren umgestellt (im Ergebnis kam es zu einer Verwarnung wegen Ehebruchs und Speicherung von Pornographie). Begründet wurde die Einstellung mit dem Argument, die Fortführung des Verfahrens könne die Veröffentlichung geheimhal-

tungsbedürftiger Dokumente zur Folge haben und gefährde daher die nationale Sicherheit. Indes ist bis heute unklar, ob die Papiere, die Yee bei sich trug, tatsächlich Verschlussachen sind. Das US-Militär hat diesbezüglich bisher keine klärende Erklärung abgegeben.

Seit Anfang April 2004 befindet sich James Yee wieder in seinem Heimatstützpunkt im Bundesstaat Washington. Bei seiner Rückkehr wurde ihm nach einem Bericht der *Washington Post* ein Merkblatt ausgehändigt, welches ihm per Befehl faktisch verbietet, über seinen Fall zu sprechen.⁸⁹

Kritik aus verschiedenen Richtungen

Mit zunehmender Dauer der auf unbegrenzte Zeit angesetzten Inhaftierung von Terrorismusverdächtigen melden sich auch aus der Politik bzw. der internationalen Gemeinschaft mehr und mehr kritische Stimmen zu Wort. Diese beschränken sich keineswegs auf prominente Bush-Gegner/innen. Selbst aus den Reihen der engsten Verbündeten im „Kampf gegen den Terror“ werden in zunehmendem Maße Bedenken geäußert. Lord Johan Steyn, einer der höchsten Richter Großbritanniens, spricht mit Blick auf Guantánamo von Rechtlosigkeit äußersten Ausmaßes („utter lawlessness“), einem juristischen schwarzen Loch („legal black hole“) und beschönigt dem US-Rechtsstaat monströses Versagen („monstrous failure of justice“).⁹⁰

Der ehemalige Präsidentschaftskandidat der demokratischen Partei, Al Gore, kritisierte die Behandlung der in Guantánamo festgehaltenen Personen durch die Regierung Bush in einer Rede, die er anlässlich einer Veranstaltung der US-amerikanischen Nichtregierungsorganisationen MoveOn und American Constitution Society am 9. September 2003 hielt, auf scharfe Weise. Die Regierung unter Präsident Bush zeichne sich durch bisher nie da gewesene Praxis der Geheimhaltung und Täuschung aus. Auf diese Weise wolle sie der Kontrolle durch den Kongress und die Gerichte sowie durch die Presse und die Öffentlichkeit entgehen.⁹¹ Die Frau des US-Präsidentschaftsbewerbers der Demokraten, Theresa Heinz Kerry, hat im November 2003 die Nichtanwendung der Genfer Konventionen als „insulting, ignorant and insensitive“ gegenüber dem Rest der Welt bezeichnet. Kerry selbst vertrat dagegen die Auffassung,

⁸⁹ „Capt. Yee's Muzzle“, *Washington Post*, 18.04.2004.

⁹⁰ „Top UK judge slams Camp Delta“, *BBC News*, 26.11.2003, http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/3238624.stm [27.07.2004].

⁹¹ Der vollständige Text der Rede ist auf der Internetseite <http://www.moveon.org> abrufbar.

dass die Gefangenen als feindliche Kämpfer interniert bleiben sollten, solange al-Qa'ida die USA bekämpft.⁹²

Kritik der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages

Außenminister Joschka Fischer und der Bundesminister des Innern, Otto Schily, haben den fehlenden Rechtsstatus der Gefangenen in Guantánamo Bay kritisiert.⁹³

Im März 2004 nahmen sowohl der Deutsche Bundestag als auch das Europaparlament Stellung zum Status der Gefangenen auf Kuba. Der Bundestag billigte am 25. März 2004 den Antrag der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen (BT-Drucks. 15/2756). Er forderte die Bundesregierung insbesondere auf, bei der Regierung der USA auf die Einhaltung der völkerrechtlichen Verpflichtungen aus den Genfer Konventionen zu drängen, auf eine schnellstmögliche Überprüfung des rechtlichen Status sämtlicher Gefangener durch ein Gericht hin zu wirken, ein „fairer und freier“ Gerichtsverfahren für jeden der Gefangenen zu fordern und sich für den Zugang zusätzlicher Hilfsorganisationen neben dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK)⁹⁴ einzusetzen. Zuvor hatte die FDP-Fraktion einen Antrag zu Guantánamo im Menschenrechtsausschuss eingebracht, aber dieser hatte keine weitere Unterstützung gefunden.

Das Europäische Parlament

Bereits am 10. März 2004 hatte das Europäische Parlament eine Empfehlung an den Europäischen Rat verabschiedet, in der diesem vor allem folgende Punkte nahe gelegt wurden⁹⁵:

Er sollte

- die Behörden der USA auffordern, unverzüglich den gegenwärtigen rechtlichen Schwebezustand zu beenden, in dem sich die Gefangenen in Guantánamo Bay seit ihrer Ankunft befinden und ihnen einen unmittelbaren Zugang zur Justiz zu gewähren, um den Status jedes Gefangenen entweder durch Erhebung

einer Anklage gemäß der III. und IV. Genfer Konvention und des Zivilpaktes (insbesondere deren Art. 9 und 14) oder durch unverzügliche Freilassung zu bestimmen. Häftlinge, denen Kriegsverbrechen zur Last gelegt werden, sollten ein faires Verfahren gemäß dem Humanitären Völkerrecht und unter uneingeschränkter Einhaltung der internationalen Menschenrechtsübereinkommen bekommen.

- Bedauern darüber zum Ausdruck bringen, dass der VN-Sicherheitsrat noch nicht ad-hoc ein Internationales Strafgericht eingesetzt hat, was die zweckdienlichste Vorgangsweise in dem vorliegenden Fall wäre.
- die Regierungsstellen der USA dazu auffordern, offiziellen Vertretern/innen von Staaten, den zuständigen internationalen Institutionen, Familienangehörigen und unabhängigen Beobachter/innen angemessenen Zugang zu den Haftorten zu gewähren, ihnen ungehinderte Kommunikation mit den Gefangenen in Übereinstimmung mit einem ordentlichen Verfahren zu gestatten und ihnen zu genehmigen, bei allen Verfahren von Militärkommissionen gegen Häftlinge als Beobachter/innen anwesend zu sein.
- darauf bestehen, dass die US-Regierung die richterliche Kontrolle des Freiheitsentzugs (*habeas corpus*) und ein ordentliches Verfahren für alle Häftlinge gestattet, die – wo auch immer – unter angeblichen Exekutivbefugnissen festgehalten werden, und dass die Regierung die Namen der Häftlinge deren Familienangehörigen und Rechtsvertretern/innen mitteilt.

Parlamentarische Versammlung des Europarates

Ebenfalls auf europäischer Ebene hatte die Parlamentarische Versammlung des Europarates bereits Ende Juni 2003 eine Resolution verabschiedet, welche den Status und die Behandlung der Häftlinge in Guantánamo Bay sowie die geplanten Militärkommissionen scharf kritisiert. Dabei stellt die Resolution fest, dass in dem Verhalten der US-Regierung ein Verstoß gegen ihre Pflichten als Staat mit Beobachterstatus beim Europarat zu sehen ist.⁹⁶

⁹² „John Kerry's Wife Weighs in on Guantanamo“, 24.11.2003, http://talkleft.com/new_archives/004462.html [27.07.2004].

⁹³ Fischer brachte dies bereits 2002 zum Ausdruck: http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/archiv_print?archiv_id=2579 [27.07.2004]; für Schily siehe „Schily kritisiert USA wegen Behandlung inhaftierter Terroristen“, Die ZEIT, Nr. 12/2003; „Eigensinn der Länder lähmt Terrorbekämpfung“, *Süddeutsche Zeitung*, 18.03.2004.

⁹⁴ Der Originaltext des Antrags ist der Studie als Anhang 2 beigelegt.

⁹⁵ Der vollständige Text der Empfehlung ist abrufbar auf der Internetseite des Europaparlaments, <http://www.europarl.eu.int> [26.07.2004].

⁹⁶ Die Resolution ist abrufbar unter <http://assembly.coe.int> [26.07.2004].

Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz des Europarates (ECRI) hat die Richtlinie Nr. 8 zur Bekämpfung des Rassismus während des Kampfes gegen den Terrorismus erlassen, die jedoch rechtlich nicht verbindlich ist.⁹⁷

Internationales Komitee vom Roten Kreuz (IKRK)

Die US-Regierung erkennt weder gefangene Mitglieder der Taliban noch der al-Qa'ida als Kriegsgefangene an, hat aber gleichwohl erklärt, dass den Internierten viele Vorteile dieser Gefangenenkategorie zuteil werden.⁹⁸ In einer für diese Organisation untypischen Weise kritisierte das IKRK Anfang Oktober 2003 nach einem zweimonatigen Besuch auf der Militärbasis in Guantánamo Bay öffentlich die USA. Die psychologische Lage vieler Gefangener würde sich zunehmend verschlechtern, sie hätten keine Perspektive für ihr Leben, und es gebe auch kein rechtliches Überprüfungsverfahren. Es habe 32 Selbstmordversuche von 21 Gefangenen gegeben. Die US-Regierung wies die Kritik mit den Worten zurück, es handele sich schließlich um „feindliche Kämpfer“.⁹⁹ Aufgrund der Weigerung der US-Regierung, die Öffentlichkeit auch nur minimal über diese Fälle zu informieren, ist es freilich für die Öffentlichkeit und auch für Experten/innen nicht möglich, den Wahrheitsgehalt dieser Aussage zu prüfen.

Bilaterale Regierungsverhandlungen

Neben Kritik gibt es stärker werdende Bemühungen von Regierungen einiger Staaten, auf die Behandlung der in Guantánamo inhaftierten eigenen Staatsangehörigen Einfluss zu nehmen. Die Regierungschefs Großbritanniens und Australiens beispielsweise bemühen sich inzwischen deutlich intensiver als zuvor um eine Klärung des rechtlichen Status ihrer auf Kuba inhaftierten Landsleute. Wohl als Folge der Verhandlungen wurden Mitte März

2004 fünf der neun auf Guantánamo festgehaltenen Briten nach Großbritannien überführt, da sie aus Sicht der US-Regierung kein Sicherheitsrisiko mehr darstellten. Um dies herauszufinden, bedurfte es einer knapp zweijährigen Inhaftierung unter zum Teil menschenunwürdigen Umständen ohne Zugang zu rechtlichem Beistand oder einer Haftprüfung.¹⁰⁰

Der australischen Regierung gelang es im November 2003, zumindest die Verhängung der Todesstrafe gegen die australischen Gefangenen in einer Vereinbarung mit der US-Regierung auszuschließen.¹⁰¹ Darüber hinaus wurden unter anderem folgende Punkte vereinbart:

- Im Falle einer Verurteilung erfolgt der Vollzug der Strafe in Australien.
- Die australische Regierung beteiligt sich an einem etwaigen Rechtsmittelverfahren.
- Zwei Angehörige werden zur Teilnahme am Verfahren zugelassen.
- Ein australischer Wahlverteidiger wird als Berater der Militäranwälte zugelassen.

Voraussetzung für die Teilnahme am Verfahren ist für Personen, die nicht dem US-Militär angehören, stets eine langwierige Sicherheitsüberprüfung. Dies wirkt sich insbesondere auf die Auswahl des beratenden Verteidigers aus, den das US-Militär nach eigenen Sicherheitskriterien ablehnen kann. Im Falle der Zulassung des jeweiligen Verteidigers ist das US-Militär gemäß der Vereinbarung zudem berechtigt, dessen Akteneinsicht nach eigenem (Sicherheits-)ermessen einzuschränken.

„Feindliche Kämpfer“ mit US-Staatsangehörigkeit bzw. mit Aufenthaltsrecht in den USA

Drei in den USA festgehaltene Personen sind von Präsident Bush per Anordnung als „unrechtmäßige feindliche Kämpfer“ eingestuft und damit dem regulären

⁹⁷ http://www.coe.int/t/E/human_rights/ecri/1-ECRI/3-General_themes/1-Policy_Recommendations/Recommendation_N%B08/recommendation_N%B0_8_eng-1.pdf.

⁹⁸ Vgl. The White House, Fact Sheet: Status of Detainees at Guantanamo, 07.02.2002, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/02/print/20020207-13.html> [16.02.2004].

⁹⁹ „Red Cross faults U.S. on terror detainees“, *International Herald Tribune*, 10.10.2003, und „Red Cross blasts Guantanamo. A top Red Cross official has broken with the tradition by publicly attacking conditions at the US military base on Cuba where al-Qaeda suspects are being held“, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/3179858.stm> (10.03.2004). In dem fact sheet „Guantanamo Bay: Overview of the ICRC's work for internees“ heißt es: „The ICRC's major concern today is that the US authorities have placed the internees in Guantanamo beyond the law.“, vgl.: <http://www.icrc.org/Web/eng/siteeng0.nsf/html/5QRC5V7/OpenDocument>.

Für einen Überblick zu IKRK-Aktivitäten siehe:

<http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/iwpList454/951C74F20D2A2148C1256D8D002CA8DC> (10.03.2004). Zur Kategorisierung als unlawful combatants siehe Uhler/Coursier/u.a. (Hrsg. von Jean S. Pictet), *The Geneva Conventions of 12 August 1949 - Commentary IV*, 1958, S. 50f.

¹⁰⁰ Die Fallskizze zu Großbritannien enthält ausführliche Informationen zu den britischen Guantánamo-Häftlingen Siehe unten 2.2).

¹⁰¹ Zum Inhalt der Vereinbarung siehe <http://www.defenselink.mil/releases/2003/nr20031125-0702.html> [07.07.2004].

US-Justizsystem entzogen worden. Bei den drei Personen handelt es sich um Yaser Hamdi, Ali Saleh Kahlah al-Marri und Jose Padilla. Sie werden in einem Militärstützpunkt im Bundesstaat South Carolina festgehalten.

Über den Fall *Ali Saleh Kahlah al-Marri* ist bisher wenig bekannt. Die Regierung betrachtet ihn als sogenannten „Schläfer“. Er wurde ursprünglich als *material witness*¹⁰² im Dezember 2001 festgenommen und in der Folgezeit unter anderem wegen falscher Angaben gegenüber Ermittlungsbeamten/innen und Kreditkartenbetruges angeklagt, daraufhin jedoch von der Exekutive der US-Justiz entzogen. Seit Ende Juni 2003 soll al-Marri sich auf dem oben erwähnten Militärstützpunkt befinden. Al-Marri bemüht sich um eine gerichtliche Überprüfung seiner Inhaftierung als „unrechtmäßiger feindlicher Kämpfer“, allerdings wird das angestrebte Verfahren bereits von Streitigkeiten über die örtliche Zuständigkeit aufgehalten.¹⁰³

Größere Aufmerksamkeit wird dagegen den beiden anderen Fällen zuteil. Yaser Hamdi wurde nach Angaben der US-Regierung im Laufe der Kampfhandlungen in Afghanistan Ende 2001 von Streitkräften der Nordallianz als Mitglied einer Talibaneinheit festgenommen und zunächst in Guantánamo Bay inhaftiert. Als man herausfand, dass er über die US-Staatsangehörigkeit verfügt, verlegte ihn das Militär auf den Marinestützpunkt.

Zur Festnahme von Jose Padilla kam es am 8. Mai 2002 am Flughafen von Chicago. Die Regierung verdächtigt ihn der Kooperation mit al-Qa'ida. Er soll mit dem Plan, einen radioaktiven Sprengsatz in den USA zu zünden, in seinen Heimatstaat zurückgekehrt sein.

Sowohl Hamdi als auch Padilla wurde erst Anfang 2004 nach fast zwei Jahren Haft ohne Kontakt zur Außenwelt die Beratung mit einem Anwalt gewährt. Größtenteils kann dies auf die zunehmende Kritik an der Rechtlosigkeit der Inhaftierten in den Medien und durch Menschenrechtsorganisationen zurückgeführt werden. Zuvor wurde Jose Padilla der Kontakt mit seinem ursprünglich von einem Gericht für ihn bestellten Anwalt verboten, nachdem er zum *enemy combatant* erklärt worden war. Weder Hamdi noch Padilla wurden bisher förmlich einer Straftat beschuldigt. Es geht der US-Regierung beziehungsweise dem Militär um präventive Haft mit dem Ziel, terroristische Aktivitäten zu verhindern und Verdächtige eingehend verhören zu können, solange bis der

war on terror beendet ist. Dass dies im Ergebnis darauf hinausläuft, dass möglicherweise zahlreiche Personen auf unbestimmte Zeit unrechtmäßig inhaftiert bleiben, nimmt die Regierung in Kauf. Anfang Januar bzw. Mitte Februar 2004 hat der Oberste Gerichtshof der Vereinigten Staaten die Fälle *Hamdi* und *Padilla* zur Entscheidung angenommen. Am 28. April fand die erste Anhörung vor den Verfassungsrichtern/innen statt. Im Kern geht es um die Frage, ob der Präsident als oberster Befehlshaber in Kriegszeiten berechtigt ist, US-Staatsbürger als *enemy combatants* ohne richterliche Überprüfung oder Kontakt zur Außenwelt auf unbestimmte Zeit in Haft zu lassen. Im Fall Hamdi bekam die Regierung in der zweiten Instanz Rückendeckung, nachdem zuvor das Gericht der ersten Instanz zumindest die Begründung der Regierung hinsichtlich des Terrorismusverdachts gegen Hamdi als unzureichend bezeichnet hatte, nicht jedoch die Kompetenz des Präsidenten im Hinblick auf die Einstufung als „unrechtmäßiger feindlicher Kämpfer“. Die Entscheidung des Berufungsgerichts des vierten Bundesgerichtsbezirks basierte im Wesentlichen auf der Feststellung, dass es sich um einen US-Staatsbürger handle, der in einem Kriegsgebiet außerhalb der USA gefangen genommen worden sei und im Verdacht stehe, feindliche Kräfte unterstützt zu haben. Daher könne er nicht wie ein „normaler“ US-Bürger die von der Verfassung geschützten Rechte genießen. Die Auffassung der Regierung, dass es „einige Hinweise“ auf feindliche Aktivitäten seitens Hamdi gebe und dies für seine Inhaftierung ausreiche, wurde nicht beanstandet.

Auch im Fall *Padilla* wurde die Einstufung als *enemy combatant* mit Hilfe von vertraulichen Beweisen begründet, zu denen der Beschuldigte keinen Zugang hat, so dass eine Überprüfung nicht möglich ist. Anders als im Fall Hamdi kam jedoch das Berufungsgericht hier zu dem Schluss, dass der Präsident nicht berechtigt sei, US-Staatsangehörige im eigenen Land auf unbestimmte Zeit, ohne Zugang zu rechtlichem Beistand und ohne Einleitung eines Strafverfahrens festzuhalten – es sei denn, der Kongress ermächtige ihn ausdrücklich dazu. Rechtsgrundlage für diese Einschätzung ist das unter dem Namen Non-Detention Act im Jahre 1971 erlassene Gesetz, welches der Exekutive untersagt, US-Bürger ohne die ausdrückliche Ermächtigung durch die Legislative zu inhaftieren.¹⁰⁴ Folgerichtig ordnete das Gericht die unverzügliche Freilassung von Padilla an, sollten nicht innerhalb von 30 Tagen konkrete Vor-

¹⁰² Der Begriff *material witness* bezeichnet einen wichtigen Zeugen in einem Ermittlungs- oder Gerichtsverfahren, der zum Zwecke der Wahrheitsfindung bis zur Zeugenaussage festgehalten werden kann.

¹⁰³ Siehe Human Rights Watch 2004a, S. 164.

¹⁰⁴ „No citizen shall be imprisoned or otherwise detained by the United States except pursuant to an Act of Congress.“ – 18 U.S. Code § 4001(a). (Quelle: <http://www.findlaw.com>).

würfe gegen ihn erhoben werden. Diese Anordnung ist jedoch nicht rechtskräftig geworden, da die Regierung erfolgreich Rechtsmittel eingelegt hat.

Am 28. Juni 2004 ergingen die Entscheidungen des Obersten Gerichtshofes in beiden Fällen. Die maßgeblichen Rechtsfragen im Fall Hamdi hat der Gerichtshof wie folgt definiert:

1. Ist der Präsident ermächtigt – sei es durch die Verfassung oder durch Gesetz –, US-Staatsbürger auf dem Territorium der USA als *enemy combatants* zu inhaftieren?
2. In welchem Umfang ist der betroffenen Person gemäß der Verfassung die Möglichkeit einzuräumen, rechtlich gegen die Inhaftierung als *enemy combatant* vorzugehen?

Der dem gesamten Verfahren zugrunde liegende, im Juni 2002 von Hamdis Vater gestellte Haftprüfungsantrag zielte auf die Beiordnung anwaltlichen Beistands für Hamdi, die Untersagung weiterer Vernehmungen, die Feststellung der Verletzung des fünften und vierzehnten Verfassungszusatzes,¹⁰⁵ die Anordnung eines Anhörungstermins zwecks Beweisaufnahme und die Entlassung Hamdis aus der Haft. Hamdi bestreitet, sich in Afghanistan an Kampfhandlungen gegen die Koalitionsstreitkräfte beteiligt zu haben.

Der Tenor des Urteils des Obersten Gerichtshofs besagt lediglich, dass die Entscheidung der vorigen Instanz aufgehoben und die Sache zurückverwiesen wird. Er wird von acht der neun Obersten Richter/innen gestützt. Allerdings divergieren die Begründungen der Richter/innen zum Teil erheblich. Vier der acht Richter/innen sind der Auffassung, dass der US-Kongress den Präsidenten im September 2001 per Resolution (*Authorization for Use of Military Force/AUMF*) gemäß dem so genannten Non-Detention Act dazu ermächtigt hat, im Rahmen der internationalen Terrorismusbekämpfung auch US-Staats-

bürger als feindliche Kämpfer festzuhalten, wenn diese Staaten oder Organisationen unterstützen bzw. unterstützt haben, die mit den Anschlägen vom 11. September 2001 in Verbindung stehen.

Jedoch ermächtigte die AUMF nicht zur Inhaftierung auf unbestimmte Zeit zwecks Informationsgewinnung. Mit Beendigung der Kampfhandlungen in Afghanistan seien die Inhaftierten grundsätzlich freizulassen.¹⁰⁶ Die Inhaftierung von feindlichen Kämpfer/innen habe sich am Humanitären Völkerrecht zu orientieren.

Maßgeblich für die Behandlung von US-Staatsangehörigen als feindliche Kämpfer/innen sei eine Interessenabwägung zwischen dem elementaren Freiheitsinteresse des Einzelnen und den staatlichen Sicherheitsinteressen. Bei der Abwägung komme man zu dem Ergebnis, dass

- a) als feindliche Kämpfer festgehaltene US-Staatsbürger/innen das Recht haben, ihre Inhaftierung von einem neutralen Gremium eingehend überprüfen zu lassen,
- b) sie die Möglichkeit haben müssen, dabei ihre Sicht der Dinge unter Zuhilfenahme von Beweismitteln vorzutragen,
- c) sie jedoch eine Beweislastumkehr zu ihren Lasten hinnehmen müssen, sofern die Regierung mehr als nur oberflächlich glaubhaft macht, dass ihre Einstufung als feindliche Kämpfer berechtigt ist.

Die anderen vier Richter/innen gehen einen deutlichen Schritt weiter. Hamdi sei aus der Haft zu entlassen, es sei denn, die Regierung leite unverzüglich ein strafrechtliches Verfahren gegen ihn ein oder aber der Kongress setze das in der Verfassung festgeschriebene Recht auf Haftprüfung aus. Eine solche Aussetzung des Rechtes auf Haftprüfung sei bisher nicht erfolgt. Die AUMF habe diese Wirkung nicht. Die AUMF ermächtige ausschließlich zu Militäroperationen, nicht jedoch zur Inhaftierung potentieller „Verräter/innen“.¹⁰⁷

¹⁰⁵ <http://www.uscplus.com/current/cases/PDF/9940080.pdf> [27.07.2004] Fünfter Verfassungszusatz: „No person shall be held to answer for a capital, or otherwise infamous crime, unless on a presentment or indictment of a Grand Jury, except in cases arising in the land or naval forces, or in the Militia, when in actual service in time of war or public danger; nor shall any person be subject for the same offence to be twice put in jeopardy of life or limb; nor shall be compelled in any criminal case to be a witness against himself, nor be deprived of life, liberty, or property, without due process of law; nor shall private property be taken for public use, without just compensation.“
Achter Verfassungssatz: „Excessive bail shall not be required, nor excessive fines imposed, nor cruel and unusual punishment inflicted.“

Vierzehnter Verfassungszusatz: „Section. 1. All persons born or naturalized in the United States and subject to the jurisdiction thereof, are citizens of the United States and of the State wherein they reside. No State shall make or enforce any law which shall abridge the privileges or immunities of citizens of the United States; nor shall any State deprive any person of life, liberty, or property, without due process of law; nor deny to any person within its jurisdiction the equal protection of the laws.“ (Quelle: <http://www.findlaw.com>)

¹⁰⁶ Nach Ansicht der Richter/innen dauern die Kampfhandlungen in Afghanistan weiterhin an.

¹⁰⁷ Interessant in diesem Zusammenhang ist folgendes Zitat des Obersten Richters Robert H. Jackson aus dem Jahre 1952: „...the President is not Commander in Chief of the country, only of the military.“

In den Bundesgesetzen und historisch betrachtet sei die Strafverfolgung von US-Staatsbürgern/innen, die das eigene Land mit Gewalt bekämpfen, hinreichend vorgesehen.¹⁰⁸

Im Fall *Padilla* hat der Oberste Gerichtshof das Urteil der vorigen Instanz aufgehoben, welche zuvor zugunsten von Padilla entschieden hatte. Die Mehrheit der Obersten Richter/innen begründet diese Entscheidung mit dem Fehlen der örtlichen Zuständigkeit des ursprünglich im Bundesstaat New York angerufenen Gerichts. Dementsprechend ist es zu einer Entscheidung über die Rechtmäßigkeit der Inhaftierung Padillas im Urteil vom 28. Juni 2004 nicht gekommen.¹⁰⁹

Die vier in ihrem Urteil abweichenden Richter/innen bemängeln, dass die Rechtsauffassung der Mehrheit auf fehlerhaft ausgelegten gesetzlichen Vorschriften und fehlerhaft ausgelegtem Fallrecht beruhe und die Umstände der Inhaftierung Padillas nicht angemessen berücksichtige. Konsequenz dieser Auffassung sei vor allem, dass man einer Entscheidung in der Sache ausgewichen sei. Richter John Paul Stevens, ein Vertreter der abweichenden Auffassung, bringt die Bedeutung des Falles wie folgt zum Ausdruck: „At stake in this case is nothing less than the essence of a free society.“

Bewertung

Unlawful enemy combatant, „unrechtmäßiger feindlicher Kämpfer“ – dieser Begriff steht sinnbildlich für die Willkür, mit der die derzeitige US-Administration seit dem 11. September 2001 meint, den Kampf gegen den internationalen Terrorismus bestreiten zu müssen. Eine kriegsvölkerrechtliche Grundlage gibt es für diesen Begriff nicht, wohl aber nationale Präzedenzfälle. Es handelt sich um die beiden erwähnten Spionagefälle Eisen-träger und Quirin (S. 26 f.).

Diese Fälle betrafen einen Sachverhalt, der in die Gründungszeit des modernen Völkerrechts fiel und sich vor Inkrafttreten der Genfer Abkommen über das Humanitäre Völkerrecht abspielte. Umso unverständlicher, dass die heutige US-Regierung die Errungenschaften des modernen bzw. Humanitären Völkerrechts ignoriert, von denen auch die eigenen Staatsbürger/innen, insbesondere diejenigen in Uniform, profitieren. Die Regierung Bush hat entschieden – besonders das Verteidigungs-

und das Justizministerium – interessen- und situations-abhängig eigene Rechtsfiguren beziehungsweise Rechtsstandards zu schaffen und nach ihnen zu handeln. Die damit verbundene Aushöhlung der Idee einer den Regeln des Völkerrechts und vor allem den universellen Menschenrechten sowie der Rechtsstaatlichkeit verpflichteten Staatengemeinschaft beunruhigt zutiefst. Sie stellt einen Rückfall in eine überwunden geglaubte Ära des Völkerrechts bzw. der internationalen Beziehungen dar, in der die Souveränität und die einseitige Interessenwahrung, auch unter Einsatz von Gewalt, im Zentrum staatlichen Handelns standen.

Eines der fundamentalen Prinzipien von Rechtsstaatlichkeit ist der sogenannte *habeas corpus*-Grundsatz, der für vom Staat festgehaltene Personen den Zugang zu einer gerichtlichen Überprüfung garantiert. Die Regierung Bush hält dieses Prinzip im Falle der *enemy combatants*, insbesondere derjenigen in Guantánamo Bay, für nicht anwendbar. Vielmehr seien diese „Feinde“ des Staates nach selbst definierten neuen Regeln zu behandeln. Immerhin haben die in den Fällen *Rasul v. Bush* und *Hamdi v. Rumsfeld* ergangenen Entscheidungen des Obersten Gerichtshofs der Verdrängung des *habeas corpus*-Grundsatzes in die Bedeutungslosigkeit entgegengewirkt.

Indessen muss vor zu großer Euphorie hinsichtlich der positiven Entscheidungen des Obersten Gerichtshofs gewarnt werden. Im Fall *Rasul v. Bush* wurde zunächst nur die Frage der Zuständigkeit von US-Gerichten beurteilt, nicht die der Rechtmäßigkeit der Haft. Es darf nicht außer Acht gelassen werden, dass mindestens eine entscheidende Hürde in Bezug auf effektiven Rechtsschutz verbleibt: Anwälte/innen haben, mit Ausnahme der den inzwischen angeklagten Gefangenen beigeordneten Militäranwälte/innen, weiterhin keinen persönlichen Zugang zu ihren in Guantánamo Bay festgehaltenen Mandanten. Ob angesichts dieser Situation die Haftprüfungsanträge in der Sache hinreichend vorgebracht werden können, ist fraglich. Immerhin gibt es Medienberichten zufolge Bemühungen der NGO *Center for Constitutional Rights (CCR)*, unter Berufung auf das Urteil des Obersten Gerichtshofs Zugang zu insgesamt 53 von den Anwälten/innen dieser Organisation vertretenen Guantánamo-Häftlingen zu erreichen.¹¹⁰ Anfang Juli wurde bekannt gegeben, dass für neun Gefangene *habeas corpus* – Anträge beim Bezirksgericht in Washington, D.C. eingereicht worden sind. Bei den

¹⁰⁸ 18 U.S.C. § 2381 zum Beispiel regelt den Hochverrat.

¹⁰⁹ Padilla hat inzwischen einen *habeas corpus* – Antrag bei dem für ihn zuständigen Bundesgericht im Bundesstaat South Carolina gestellt.

¹¹⁰ „Lawyers Seek Access To 53 at Gunatanamo“, *Washington Post*, 02.07.2004.

Gefangenen handelt es sich um zwei britische, drei französische, einen jordanisch-palästinensischen, einen irakischen, einen kanadischen Staatsangehörigen sowie um den wohl einzigen Gefangenen mit Wohnsitz in Deutschland, den Türken Murat Kurnaz. Die Anträge begehren im Wesentlichen die Freilassung der Antragsteller sowie die Feststellung, dass die lang andauernde, zeitlich unbegrenzte und restriktive Inhaftierung gegen die Verfassung der USA und internationales Recht verstößt.

Im Fall Hamdi zweifelten einige der Obersten Richter/innen die Befugnis des Präsidenten, US-Staatsangehörige als *enemy combatants* zu bezeichnen, nicht an, rügten aber immerhin das Fehlen eines gründlichen Verfahrens.

Das Einschreiten des Obersten Gerichtshofs ist daher insgesamt nicht zu unterschätzen, da es die Regierung an grundlegende rechtsstaatliche Prinzipien, das heißt Gewaltenteilung und gegenseitige Kontrolle zwischen den drei Gewalten, erinnert. Das bisherige Vorgehen der Regierung baute darauf auf, sich über verfassungsrechtliche und rechtsstaatliche Verpflichtungen hinweg zu setzen. Nicht zuletzt der Fall des Militärgeistlichen Yee zeigt deutlich wie wenig ernst die bereits eingeschränkten Verfahrensrechte innerhalb der US-Militärrechtsordnung von der Exekutive im Kampf gegen den Terrorismus genommen werden.¹¹¹

Immerhin ist erkennbar, dass sich die Judikative in den USA nicht gänzlich von der „Krieg“ führenden Exekutive zurückdrängen lässt. Dieses Prinzip ist spätestens seit der grundlegenden Entscheidung im Fall *Marbury v. Madison* aus dem Jahre 1803 fest in der US-amerikanischen Rechts- und Verfassungstradition verankert und wurde seitdem vom Obersten Gerichtshof auch in Kriegszeiten immer wieder betont.¹¹² Ein Blick zurück in die eigene Geschichte könnte sich nicht nur in dieser Hin-

sicht für die heutige US-Regierung als instruktiv erweisen. Ein Hauptgrund für die Rebellion der Kolonien gegen das britische Imperium war die Praxis des britischen Militärs, Amerikaner/innen ohne jeglichen Rechtsschutz in Gefangenschaft zu halten.¹¹³

Der US-Kongress hat es bisher versäumt, die Grenzen im Zusammenhang mit dem „Krieg gegen den Terror“ klar zu definieren. Ein Einschreiten der Legislative zugunsten von Freiheitsrechten und justiziellen Grundrechten wäre nicht nur im Hinblick auf die „unrechtmäßigen feindlichen Kämpfer“, sondern auch im Blick auf die in diesem Abschnitt behandelten Themen dringend erforderlich.

Auch wenn in den vergangenen Monaten immerhin ein wenig Bewegung in die militärstrafrechtliche Behandlung der Guantánamo-Häftlinge durch die Militärkommissionen gekommen ist, bleiben doch entscheidende Bedenken bestehen. Aus menschenrechtlicher und rechtsstaatlicher Perspektive sind insbesondere die mangelnde Unabhängigkeit der Militärkommissionen, die Einschränkung von Verfahrensgrundrechten sowie die fehlende Transparenz und Prozessbeobachtung kritisch zu beurteilen. Die nunmehr für die Häftlinge auf Kuba geplante Revisionsinstanz hält einer kritischen Betrachtung kaum stand. Wie oben bereits erläutert, bestehen ernste Zweifel an der Unabhängigkeit des vorgesehenen Gremiums. Verstärkt werden diese Zweifel dadurch, dass es sich Berichten zufolge bei den Mitgliedern des Gremiums um Personen handeln soll, die Verteidigungsminister Rumsfeld nahe stehen.¹¹⁴ Die von Verteidigungsminister Rumsfeld angekündigten regelmäßigen Haftprüfungen begegnen ebenfalls ernsthaften Zweifeln, da die Verfahrensvorschriften auf dem abstrakten und zugleich sehr dehnbaren Begriff der „nationalen Sicherheit“ basieren. In Anbetracht einer solchen Generalklausel sowie des nicht-kontradiktorischen Charakters des Verfahrens kann kaum von einer Haft-

¹¹¹ Was die Fälle Hamdi und Padilla angeht, ist zwar grundsätzlich begrüßenswert, dass nunmehr Anwälte Zugang zu den beiden Inhaftierten haben. Jedoch kann von einer Verwirklichung des Rechts auf anwaltlichen Beistand kaum gesprochen werden, da die Gespräche zwischen Mandant und Anwalt erheblichen Restriktionen unterliegen. Jeder Gesprächstermin wird von Vertretern/innen des Militärs beobachtet und audio-visuell aufgezeichnet, eine Tatsache, die ein vertrauliches Gespräch nach herkömmlichem Verständnis unmöglich macht. Zudem ist es den Anwälten/innen nicht gestattet, ihren Mandanten Fragen zu stellen, durch welche Quellen und Methoden der Gewinnung von Geheimdienstinformationen aufgedeckt werden könnten. Folgerichtig wird es den Anwälten/innen kaum möglich sein herauszufinden, ob es Misshandlungen an ihren Mandanten bei der Verhaftung oder während der Haft gegeben hat. Hinzu kommt, dass der gesamte Inhalt der Gespräche als geheim eingestuft worden ist. Besonders negativ fällt in diesem Zusammenhang auf, dass die verantwortlichen Regierungsvertreter/innen die Gewährung des Kontakts mit rechtlichem Beistand als eine Ermessensentscheidung des Militärs bezeichnen. Durch Rechtsnormen, seien es nationale oder internationale, sei man dazu nicht verpflichtet (Human Rights Watch 2004f).

¹¹² Im Fall *Marbury v. Madison* erklärte der Oberste Gerichtshof erstmals ein Bundesgesetz für verfassungswidrig und zeigte damit den anderen beiden Gewalten deutlich ihre Grenzen auf.

Siehe <http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?navby=case&court=us&vol=5&page=137> [27.07.2004].

¹¹³ Vgl. „Justices Question Denial of Hearings for Detainees“, *Los Angeles Times*, 29.04.2004.

¹¹⁴ Vgl. „Bush feared court judgment, lawyers claim“, *The Guardian*, 20.02.2004.

prüfung nach rechtsstaatlichen Grundsätzen gesprochen werden. Der Ausschluss erfahrener Prozessbeobachter aus dem Bereich der Zivilgesellschaft wird in den Länderberichten des State Department alljährlich kritisiert. Diese Berichte des Außenministeriums scheinen für die Praxis des Verteidigungsministeriums der USA selbst keine Bedeutung zu haben.

Abzuwarten bleibt, welchen Nutzen das neu eingeführte *Combatant Status Review Tribunal* hat. Möglicherweise führt es zur Freilassung einiger unrechtmäßig festgehaltener Personen. Möglicherweise dient es aber auch der US-Regierung dazu, ihre Position bei den bevorstehenden Haftprüfungsverfahren vor den US-Bundesgerichten zu stärken.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass die Regierung unter Präsident Bush wegen rechtsstaatlich fragwürdiger Maßnahmen immer stärker unter Druck gerät – Druck, der vor allem von großen Teilen der internationalen Gemeinschaft ausgeübt wird, aber auch von den US-Medien sowie der amerikanischen Öffentlichkeit kommt.

2.1.2 Terrorismusbekämpfung im Inland

Menschenrechtsverletzungen an Immigranten/innen

Bereits in der Studie von 2003 wurde auf menschenrechtlich bedenkliche Reaktionen auf die Anschläge vom September 2001 hingewiesen, die tief greifende Konsequenzen für Personen mit Immigrantenstatus hatten.¹¹⁵ Es wurden zahlreiche, meist aus dem Nahen Osten stammende Immigrant/innen in Haft genommen, häufig aufgrund geringfügiger Verstöße gegen Einwanderungsvorschriften. Die Verhaftungen wie auch die mit ihnen verbundenen Haftprüfungen waren und sind von einem „Schleier der Geheimhaltung“ umgeben. Namen von Betroffenen wurden zurückgehalten und die Öffentlichkeit blieb weitgehend von Informationen ausgeschlossen. Schwer wiegende Misshandlungen von Inhaftierten wurden geduldet; in einem bekannt ge-

wordenen Fall wurde sogar Folter durch einen ausländischen Geheimdienst bewusst in Kauf genommen. Bis heute bemühen sich Bürger- und Menschenrechtsorganisationen sowie Rechtsanwälte/innen, die Geheimhaltungspraxis anzuprangern und auf Transparenz zu dringen. Der folgende Abschnitt geht exemplarisch auf einige wichtige Fälle ein.

Eine am 21. September 2001 erlassene Richtlinie des Obersten Richters in Einwanderungsangelegenheiten sieht vor, dass Anhörungen über die Inhaftierung von Immigrant/innen aus Gründen der nationalen Sicherheit unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfinden dürfen.¹¹⁶ Dies gilt, sobald die Regierung die jeweils betroffene Person als von besonderem Interesse für die Ermittlungen im Zusammenhang mit den Terroranschlägen des 11. September 2001 einstuft. Immerhin befand das Berufungsgericht des sechsten Bundesgerichtsbezirks im Fall *Detroit Free Press v. Ashcroft*, dass die Presse nicht von vornherein von der Teilnahme an solchen Anhörungen ausgeschlossen werden könne. Gleichwohl dürfe der mit dem jeweiligen Einzelfall befasste Richter die Öffentlichkeit aus Gründen der nationalen Sicherheit durch richterlichen Beschluss ausschließen.

Das Berufungsgericht des dritten Bundesgerichtsbezirks dagegen hielt die betreffende Direktive im November 2002 für verfassungsmäßig. Der Oberste Gerichtshof lehnte eine Befassung in dieser Sache ab.

Freedom of Information Act (FOIA) – Geheimhaltung von Namen

Auf die Praxis der Geheimhaltung reagierte das Center for National Security Studies (CNSS)¹¹⁷ bereits im Oktober 2001, indem es beim US-Justizministerium sowie bei der nationalen Einwanderungsbehörde federführend die Bekanntgabe der Identitäten der festgenommenen Immigrant/innen gemäß des Freedom of Information Act¹¹⁸ beantragte. Im Dezember 2001 brachten die Antragsteller ihr Anliegen zunächst in Gestalt eines Antrags auf vorläufigen Rechtsschutz vor Gericht, nachdem weder das Justizministerium noch die Einwande-

¹¹⁵ Heinz u.a. 2003, S. 21f.

¹¹⁶ Zu dieser Anordnung und dem damit verbundenen Rechtsstreit siehe Center for Constitutional Rights 2004, S.3ff.

¹¹⁷ Bei dem Center for National Security Studies handelt es sich um eine NGO, die 1974 mit dem Ziel ins Leben gerufen wurde, eine unabhängige Beobachtungsinstanz für die CIA und das FBI zu schaffen und die Verletzung von Freiheitsrechten innerhalb der USA zu verhindern. Zu näheren Informationen über den genannten Rechtsstreit siehe <http://www.cnss.org> [26.07.2004].

¹¹⁸ Nach dem FOIA sind sämtliche Bundesbehörden mit Ausnahme des Kongresses und der Gerichte verpflichtet, auf schriftlichen Antrag hin, den Inhalt ihrer Akten offen zulegen. Vgl. dazu <http://www.usdoj.gov> [26.07.2004]. Dem oben genannten Antrag des CNSS schlossen sich unter anderem amnesty international USA, Human Rights Watch, die American Civil Liberties Union und das Reporters' Committee for Freedom of the Press an.

rungsbehörde die geforderten Informationen zur Verfügung gestellt hatten (*Center for National Security Studies v. U.S. Department of Justice*). Nach offiziellen Angaben der Regierung waren in dieser Zeit 1.182 Personen festgenommen worden. Über die tatsächliche Zahl herrscht bis heute Unklarheit.¹¹⁹ Die Ausgangsinstanz in diesem Fall stimmte den Antragstellern zu und ordnete die Bekanntgabe der Namen an. Da das US-Justizministerium jedoch unter Beantragung erfolgreich Rechtsmittel einlegte, damit eine aufschiebende Wirkung erreichte und der Oberste Gerichtshof Anfang Januar den Fall nicht zur Entscheidung annahm, ging die Anordnung ins Leere. Die Mehrheit des Gerichts der zweiten Instanz stützte ihre Entscheidung auf eine Ausnahmeregelung im FOIA, welche die gesetzliche Pflicht zur öffentlichen Bekanntgabe der Namen festgenommener Personen für Strafvollzugsbehörden einschränkt. Zusätzlich zu den Namen der Inhaftierten sei auch die Geheimhaltung der Identität ihres rechtlichen Beistands aus Gründen der nationalen Sicherheit zulässig.

Ein besonders schillerndes Beispiel dafür, dass die Praxis der Geheimhaltung nicht nur die Exekutive, sondern auch Teile der Judikative durchzieht, ist der Fall des algerischen Einwanderers *Mohamed Kamel Bellahouel*. Im Oktober 2001 wurde Bellahouel aufgrund eines Verstoßes gegen Einwanderungsvorschriften festgenommen und als möglicher Hauptzeuge (*material witness*) für die Ermittlungen im Zusammenhang mit den Anschlägen des 11. September 2001 an das FBI überstellt. Nach fünfmonatiger Inhaftierung als Zeuge wurde er im März 2002 gegen Auflagen freigelassen. Das gesamte Verfahren inklusive der Gerichtsentscheidungen über die Haftprüfung wurde unter Verschluss gehalten. Erst durch ein Versehen des Berufungsgerichts wurde ein Reporter aus Miami auf den Fall aufmerksam. Bis zu diesem Zeitpunkt hatte das Verfahren unter vollständiger Geheimhaltung stattgefunden. Die Rechtmäßigkeit dieser Vorgehensweise wurde durch die Ablehnung eines Revisionsantrags Ende Februar 2004 durch den Obersten Gerichtshof bestätigt.¹²⁰

Misshandlung und Folter, übermäßige Haftdauer

Der syrisch-kanadische Staatsbürger Maher Arar wurde im September 2002 auf dem Heimweg nach Kanada von Beamten der US-Einwanderungsbehörde in New York festgenommen. Berichten zufolge wurde er in den folgenden Monaten zunächst vom FBI und der New Yorker Polizei in menschenunwürdiger Weise als Terrorismusverdächtiger behandelt und schließlich zwecks weiterer „Befragung“ dem syrischen Militärgeheimdienst übergeben. Die Überstellung an den syrischen Geheimdienst geschah in dem Wissen, dass dieser nicht vor Foltermaßnahmen bei Verhören zurückschreckt, eine Praxis, die in den Jahresberichten des US-Außenministeriums über die Menschenrechtslage in der Welt stets kritisiert wird.¹²¹

Zehn Monate musste Arar die Verhöre in Syrien ohne jeglichen Kontakt zur Außenwelt über sich ergehen lassen, bis letztendlich festgestellt wurde, dass man ihm keine Verbindung zu Terroristen nachweisen konnte. Besonders beunruhigend an dem Fall ist, dass Arar allein aufgrund der Vermutung, er sei Mitglied der im Jahre 1928 in Ägypten gegründeten Muslimbruderschaft, weil ein Cousin seiner Mutter neun Jahre zuvor dieser Organisation angehört hatte, in eine ominöse Liste Terrorismusverdächtiger aufgenommen und verhaftet worden war.

Ein US-Geheimdienstmitarbeiter wird mit der Aussage zitiert: „We don't kick the s... out of them. We send them to other countries so they can kick the s... out of them.“¹²² Offiziell wird diese Vorgehensweise als außerordentliche Überstellung (*extraordinary rendition*) bezeichnet.

Nach einigem Druck von Menschenrechtsorganisationen wurde Anfang Januar 2004 immerhin seitens der kanadischen Regierung eine Untersuchung, speziell hinsichtlich einer Mitverantwortung kanadischer Regierungsvertreter/innen, angekündigt. Entsprechende Initiativen der US-Regierung sind dagegen bisher nicht bekannt geworden. Arar befindet sich inzwischen wieder in Kanada.

¹¹⁹ „Count of Released Detainees Is Hard to Pin Down“, *Washington Post*, 06.11.2001.

¹²⁰ Siehe dazu <http://www.cnn.com/2004/LAW/02/23/scotus.terror.secretary> [26.07.2004].

¹²¹ Vgl. hierzu den Jahresbericht des US State Departments für das Jahr 2003 zur Menschenrechtslage in Syrien: „...The branches of the security services operated independently of each other and outside the legal system. The Government maintained effective control of the security forces. Members of the security forces committed numerous serious human rights abuses. (...) The Constitution prohibits torture, and the Penal Code provides punishment for abusers; however, there was credible evidence that security forces continued to use torture“. Siehe <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2003/27938.htm> [26.07.2004].

¹²² *Der San Francisco Chronicle* zitiert einen anonymen Geheimdienstler mit diesen Worten („Torture By Proxy“, *San Francisco Chronicle*, 04.01.2004).

Der Generalinspekteur im US-Justizministerium, Glenn A. Fine, veröffentlichte im Juni und Dezember 2003 einen zweiteiligen Bericht über die Behandlung und Inhaftierung von Immigranten im Zusammenhang mit den Ermittlungen zu den Anschlägen auf das World Trade Center und das Pentagon. In seiner Stellungnahme bestätigt der Generalinspekteur die Vorwürfe zahlreicher betroffener Personen, die während ihrer meist auf geringfügigen Verstößen gegen Einwanderungsvorschriften basierenden Inhaftierung im Metropolitan Detention Center (MDC) in Brooklyn, New York, Opfer von Misshandlung und rechtswidriger Videoüberwachung geworden waren. Die Aufmerksamkeit des Inspektors sowie der Medien für diese Vorfälle ist auf eine Reihe von Schadensersatzklagen der Betroffenen zurückzuführen, die – koordiniert durch das Center for Constitutional Rights – im April 2002 eingereicht worden waren (*Turkmen v. Ashcroft*). Der Bericht stellt eine Praxis systematischer Brutalität und Beleidigung von Seiten des Gefängnispersonals fest. Laut dem Bericht belegen Videoaufzeichnungen und Zeugenaussagen brutale Gewaltanwendung sowie gezielte Einschüchterungsmethoden (willkürliche körperliche Untersuchung, stundenlanges Einsperren mit angelegten Hand- und Fußfesseln etcetera). Des Weiteren wurden Gespräche zwischen Inhaftierten und ihren Anwälten/innen in rechtswidriger Weise visuell aufgezeichnet.¹²³

Die Vorgehensweise im MDC ist umso erschreckender, da die betroffenen Personen lediglich aufgrund eines Pauschalverdachts gegenüber Menschen arabischer oder südasiatischer Herkunft und nur aufgrund einwanderungsrechtlicher Verstöße ohne Bezüge zu Terrorismus für Ermittlungszwecke im Zusammenhang mit den Terroranschlägen vom September 2001 festgehalten wurden – und dies unter weitreichender Einschränkung ihrer Rechte. Keine der mehr als tausend infolge der Anschläge in den USA festgenommenen Personen wird förmlich einer Verbindung zu terroristischen Straftaten beschuldigt. Zumindest hat die Haftanstalt die Bereitschaft signalisiert, einer Wiederholung derartiger Vorgänge durch Schulungsmaßnahmen vorzubeugen.

Über die Misshandlungspraxis hinaus rügt Generalinspekteur Glenn A. Fine zudem die häufig sehr lange Dauer der Inhaftierung. Teilweise wurden Personen bis zu zehn Monate ohne Zugang zu Rechtsschutz festgehalten, ob-

wohl das Gesetz eine Haftprüfung innerhalb von 48 Stunden und andernfalls die Freilassung der betroffenen Person auf Kautionsvorsicht. Ermöglicht wurde die überlange Haftdauer erneut durch eine extensive Auslegung des Begriffs der nationalen Sicherheit. Es bedurfte lediglich der Behauptung seitens des FBI, dass eine nationale Notstandssituation gegeben sei, um die Haft zu verlängern. Positiv sind nunmehr Bemühungen des Heimatschutzministeriums erkennbar, für einen etwaigen Fall von Massenverhaftungen infolge eines Terroranschlags einem Ausufern der Haftdauer durch höhere Anforderungen an das FBI entgegenzuwirken.¹²⁴

Bewertung

Besonders auffällig zeigt sich die Abkehr der Regierung Bush von rechtsstaatlichen Verfahrensweisen in der Behandlung von Immigranten/innen bzw. Personen arabischer und südasiatischer Herkunft. Sie signalisiert so, dass die massenhafte Festnahme und Abschiebung von ausländischen Staatsbürgern/innen unter Ausschluss der Öffentlichkeit als Mittel der Terrorismusbekämpfung rechtmäßig sei.

Leider legitimieren vor dem Hintergrund des „Krieges“ gegen den Terrorismus auch Teile der Judikative in den USA die Positionen und das damit verbundene Verhalten der Regierung. Aus rechtsstaatlicher Sicht ist eine solche Entwicklung äußerst bedenklich. Terroranschläge und die daraus folgenden Sicherheits- und Präventionsmaßnahmen bedürfen zwar unbedingt der besonderen Aufmerksamkeit der Staatsorgane. Terrorismusbekämpfung überschreitet jedoch die Grenzen des Rechtsstaates, wenn Kernprinzipien einer freiheitlich gerichteten Rechtsordnung in den Hintergrund gedrängt oder sogar vollständig missachtet werden.

Eines dieser Kernprinzipien ist die Ächtung von Folter und anderer unmenschlicher Behandlung im Sinne der Antifolterkonvention der Vereinten Nationen. Als Vertragsstaat sind die USA nicht nur verpflichtet, in ihrem Hoheitsgebiet die Anwendung von Folter zu verhindern, es ist ihnen ebenso untersagt, eine Person an einen Staat zu überstellen, wenn Grund zu der Annahme besteht, dass sie dort Opfer von Folter wird.¹²⁵ Die derzeitige US-

¹²³ Der vollständige Bericht ist abrufbar unter <http://www.usdoj.gov/oig/special/0312/index.htm>. [26.07.2004].

¹²⁴ Vgl. „New Rules Shorten Holding Time for Detained Immigrants“, *Washington Post*, 14.04.2004.

¹²⁵ Dies regeln Art. 2 und 3 des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10.12.1984 (CAT). Nach Ansicht des VN-Menschenrechtsausschusses und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) sind Auslieferung und Abschiebung bei tatsächlicher Gefahr der Folter verboten.

Regierung ist dieser essentiellen und vor allem notstandsfesten völkerrechtlichen Verpflichtung in ihrem Kampf gegen den Terrorismus nicht nachgekommen.¹²⁶

2.1.3 Strafverfahren

Das bislang einzige Strafverfahren im Zusammenhang mit den Anschlägen vom September 2001 wird seit Dezember 2001 gegen den Franzosen Zacarias Moussaoui geführt. Moussaoui wird vorgeworfen, Teil der Verschwörung zu den Anschlägen vom September 2001 gewesen zu sein. Seine Festnahme erfolgte bereits ungefähr einen Monat vor den Anschlägen als er sich im Bundesstaat Minnesota um Flugunterricht bemühte.

Das erstinstanzliche Gericht ordnete im Januar 2003 und dann wieder im September 2003 die Vernehmung dreier hochrangiger al-Qa'ida-Mitglieder, Ramzi Bin al-Shibh, Khalid Shaikh Mohammed und Mustafa Ahmed Hawsawi als potentielle Entlastungszeugen an. Die Staatsanwaltschaft verweigerte im Namen der Regierung die Überstellung dieser Zeugen – deren Aufenthaltsort unbekannt ist – an das Gericht, da dies die Ermittlungen zu möglichen zukünftigen Anschlägen und damit die nationale Sicherheit gefährden würde. Daraufhin erließ das Gericht einen Beschluss, in dem die Todesstrafe für Moussaoui ausgeschlossen wurde, falls es die besagten Zeugen nicht vernehmen könne. Dieser Beschluss wurde von der Staatsanwaltschaft erfolgreich angefochten. Am 22. April 2004 entschied das Berufungsgericht des vierten Bundesgerichtsbezirks, dass die Todesstrafe auch ohne unmittelbare Vernehmung der Zeugen zulässig sei. Dem sechsten Verfassungszusatz sei ausreichend gedient, indem dem Angeklagten eine Zusammenfassung der von den Zeugen bisher bei Vernehmungen gemachten Angaben in schriftlicher Form zur Verfügung gestellt wird.¹²⁷ Gegen diese Entscheidung des Berufungsgerichts hat die Verteidigung am 6. Mai 2004 Rechtsmittel eingelegt.¹²⁸

Bewertung

Wenn es um die Strafverfolgung im Zusammenhang mit dem Kampf gegen den Terrorismus geht, verlieren grund-

legende Verfassungsprinzipien für die Regierung Bush zunehmend an Bedeutung. Immerhin hat hier eine gewisse Einflussnahme der Judikative entgegengewirkt. So hat das Berufungsgericht im *Fall Moussaoui* in seinem Beschluss die Auffassung der Regierung abgelehnt, dass die US-Gerichte in keiner Weise Zugriff auf im Ausland in Militärgewahrsam festgehaltene Personen als Zeugen hätten. Bedenklich ist die Tatsache, dass derselbe Beschluss der Regierung die Möglichkeit einräumt, Zeugenaussagen in „präparierter“ Form vorzulegen.

Ein weiterer Aspekt im Zusammenhang mit dem Fall Moussaoui zeigt deutlich, wie sehr die Regierung bemüht ist, nach eigenem Gutdünken über Rechtsweg und Rechtsschutz zu entscheiden. Dementsprechend deutete die Regierung vor der Entscheidung über die Gewährung des Zugangs zu Entlastungszeugen an, sie werde bei einer Bestätigung des Beschlusses der unteren Instanz den Fall Moussaoui vor die Militärgerichtsbarkeit bringen und damit der ordentlichen Strafjustiz entziehen.¹²⁹ Dies ist ein weiterer Beleg für die beunruhigende Tendenz einer Aushöhlung rechtsstaatlicher Grundprinzipien in den USA.

2.1.4 USA Patriot Act – Einschränkung von Freiheitsrechten

Der USA Patriot Act (*Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001*), dieses komplexe und seinerzeit vom Kongress mit überwältigender Mehrheit verabschiedete Gesetzespaket mit 158 Artikeln ist bis heute Gegenstand heftiger Kritik durch diverse Bürgerrechtsgruppen in den USA und inzwischen auch unter US-Parlamentariern/innen nicht unumstritten. Die Kritik richtet sich im Wesentlichen auf Kompetenzerweiterungen für Polizei- und Ordnungsbehörden in den Bereichen der Überwachung, der Freiheit der Meinungsäußerung sowie der Inhaftierung und Abschiebung von Ausländern/innen.

Im Sommer 2003 wurden zwei separate Gerichtsverfahren initiiert, die die Feststellung der Verfassungswidrigkeit einschlägiger Bestimmungen des Anti-Terror-Gesetzes zum Ziel haben.

¹²⁶ Notstandsfest ist ein Verbot dann, wenn selbst außergewöhnliche Umstände wie zum Beispiel Krieg oder die Erklärung eines öffentlichen Notstandes aufgrund innenpolitischer Instabilität das Verbot unberührt lassen. Vgl. Art. 2 Abs. 2 CAT oder auch Art. 4 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 7 Zivilpaktes.

¹²⁷ Der sechste Verfassungszusatz lautet in den wesentlichen Punkten wie folgt: „In all criminal prosecutions, the accused shall enjoy the right ... to be informed of the nature and cause of the accusation; to be confronted with the witnesses against him; to have compulsory process for obtaining witnesses in his favor, and to have the Assistance of Counsel for his defence.“ (Quelle: <http://www.findlaw.com>).

¹²⁸ „Moussaoui Attorneys Seek Ruling By Full Court“, *Washington Post*, 07.05.2004.

¹²⁹ Vgl. „Terror Case Is Cleared For Trial“, *Washington Post*, 23.04.2004.

In einem der beiden Verfahren konnte dieses Ziel zumindest in der ersten Instanz erreicht werden. Am 23. Januar 2004 erklärte ein Bundesbezirksgericht in Los Angeles den Paragraphen 805(a)(2)(B) des USA Patriot Act 2001 für verfassungswidrig. Diese Vorschrift enthält eine Erweiterung des so genannten Anti-Terrorism and Effective Death Penalty Act aus dem Jahre 1996, der die Unterstützung ausländischer, als terroristisch eingestufte Organisationen unter Strafe stellt. Strafbar sollte nunmehr auch die sachverständige Beratung und Unterstützung (*expert advice or assistance*), zum Beispiel durch Juristen, Ärzte oder Informatiker, sein. Hinter dem Antrag, die Verfassungsmäßigkeit dieser Regelung zu prüfen, stehen mehrere Organisationen und US-Bürger/innen, die eben solche Beratung und Unterstützung leisten wollen – zum einen an die Arbeiterpartei Kurdistans (PKK), zum anderen an die Liberation Tigers of Tamil Eelam. Das Verfahren wurde im August 2003 mit Hilfe des Center for Constitutional Rights beantragt.¹³⁰ Konkret wurde die Unvereinbarkeit der oben genannten Vorschrift mit dem ersten und fünften Verfassungszusatz gerügt.¹³¹ Zur Begründung hieß es, dass es sich um eine zu weit reichende und unbestimmte Norm handele, da sie im Zusammenhang mit den erwähnten Organisationen die Redefreiheit unter Strafe stelle, ohne dass die Absicht nachgewiesen werden müsse, durch Beratung strafbare Handlungen der Organisationen zu unterstützen. Zudem werde der Außenminister ermächtigt, die Meinungs- und Redefreiheit ohne Überprüfungsmöglichkeit in verfassungswidriger Weise zu kontrollieren, indem er Organisationen als „terro-

ristisch“ einstuft. Auch die mit der Sache befasste Bundesrichterin sah die umstrittene Vorschrift als zu unbestimmt an.

Das zweite Gerichtsverfahren brachte im Juli 2003 die American Civil Liberties Union (ACLU) im Namen von sechs Organisationen aus dem Bundesstaat Michigan ins Rollen, die sich für Amerikaner/innen arabischer Herkunft bzw. muslimischen Glaubens in den USA einsetzen. Darin geht es um eine Ergänzung des so genannten Foreign Intelligence Surveillance Act aus dem Jahre 1978.¹³² Sie ermöglicht dem FBI den Zugriff auf jeden beweis erheblichen Gegenstand (*any tangible thing*), wie zum Beispiel Bücher, persönliche Aufzeichnungen, Akten, Dokumente und sonstige Gegenstände. Dabei spielt es keine Rolle, ob dies in der Wohnung der jeweils betroffenen Person geschieht oder ob in Bibliotheken, Krankenhäusern, bei Internetanbietern oder politischen Organisationen auf den Gegenstand zugegriffen wird. Es besteht keine Pflicht, die betroffene Person darüber zu informieren, solange als Grund die Beweiserheblichkeit des Gegenstandes für nachrichtendienstliche Ermittlungen, für die Spionageabwehr oder Ermittlungen im Zusammenhang mit internationalem Terrorismus angegeben wird. Die umstrittene Vorschrift – § 215 USA Patriot Act¹³³ – ist im Hinblick auf den Grundsatz richterlicher Kontrolle solch erheblicher Eingriffe in Freiheitsrechte zumindest fragwürdig. Auf den ersten Blick regelt die Vorschrift zwar die Einschaltung eines Gerichts. Jedoch bedeutet „Gericht“ hier ein vom *Chief Justice* des Obersten Gerichtshofs der USA eingesetztes

¹³⁰ Humanitarian Law Project, et al. v. Ashcroft, et al., siehe Center for Constitutional Rights 2004.

¹³¹ Erster Verfassungszusatz: „Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances.“ (Quelle: <http://www.findlaw.com>).

¹³² *Muslim Community Association of Ann Arbor, et al. v. Ashcroft*. Nähere Informationen zu diesem Fall siehe <http://www.aclu.org>.

¹³³ SEC. 215. Access to records and other items under the foreign intelligence surveillance act.

Title V of the Foreign Intelligence Surveillance Act of 1978 (50 U.S.C. 1861 et seq.) is amended by striking sections 501 through 503 and inserting the following:

SEC. 501. Access to certain business records for foreign intelligence and international terrorism investigations.

(a)(1) The Director of the Federal Bureau of Investigation or a designee of the Director (whose rank shall be no lower than Assistant Special Agent in Charge) may make an application for an order requiring the production of any tangible things (including books, records, papers, documents, and other items) for an investigation to protect against international terrorism or clandestine intelligence activities, provided that such investigation of a United States person is not conducted solely upon the basis of activities protected by the first amendment to the Constitution.

(2) An investigation conducted under this section shall—

(A) be conducted under guidelines approved by the Attorney General under Executive Order 12333 (or a successor order); and

(B) not be conducted of a United States person solely upon the basis of activities protected by the first amendment to the Constitution of the United States.

Richtergremium, das befugt ist, sämtliche Verfahrensvorgänge aus Sicherheitsgründen unter Verschluss zu halten, wodurch eine Überprüfung für betroffene Personen bzw. Einrichtungen erheblich erschwert wird.

Die Vorschrift verlangt für die Beantragung eines richterlichen Befehls insbesondere auch keinen hinreichenden Tatverdacht einer strafbaren Handlung und erlegt dem Empfänger bzw. der Empfängerin einer entsprechenden Verfügung eine Schweigepflicht über die ergriffene Maßnahme auf. So kann beispielsweise eine Bibliothek aufgefordert werden, Daten über ihre Benutzer an das FBI weiterzuleiten, ohne dass diese darüber informiert werden dürfen. Dadurch wird eine nach-

trägliche gerichtliche Kontrolle für betroffene Personen ausgeschlossen, da sie laut dem Gesetz nie von der Einsicht in ihre persönlichen Daten erfahren.¹³⁴

Nach Ansicht der Kläger/innen in dem von der ACLU betreuten Verfahren verletzt der besagte Paragraph ihre Rechte auf freie Meinungsäußerung, Privatsphäre sowie ein rechtsstaatliches Verfahren (erster, vierter und fünfter Verfassungszusatz).¹³⁵

Justizminister John Ashcroft erklärte im September 2003, dass von der Vorschrift des Paragraphen 215 noch in keinem Fall Gebrauch gemacht worden, diese aber zur effektiven Terrorismusbekämpfung aber unbedingt er-

(b) Each application under this section--

(1) shall be made to--

(A) a judge of the court established by section 103(a); or

(B) a United States Magistrate Judge under chapter 43 of title 28, United States Code, who is publicly designated by the Chief Justice of the United States to have the power to hear applications and grant orders for the production of tangible things under this section on behalf of a judge of that court; and

(2) shall specify that the records concerned are sought for an authorized investigation conducted in accordance with subsection (a)(2) to protect against international terrorism or clandestine intelligence activities.

(c)(1) Upon an application made pursuant to this section, the judge shall enter an ex parte order as requested, or as modified, approving the release of records if the judge finds that the application meets the requirements of this section.

(2) An order under this subsection shall not disclose that it is issued for purposes of an investigation described in subsection (a).

(d) No person shall disclose to any other person (other than those persons necessary to produce the tangible things under this section) that the Federal Bureau of Investigation has sought or obtained tangible things under this section.

(e) A person who, in good faith, produces tangible things under an order pursuant to this section shall not be liable to any other person for such production. Such production shall not be deemed to constitute a waiver of any privilege in any other proceeding or context.

SEC. 502. Congressional oversight.

(a) On a semiannual basis, the Attorney General shall fully inform the Permanent Select Committee on Intelligence of the House of Representatives and the Select Committee on Intelligence of the Senate concerning all requests for the production of tangible things under section 402.

(b) On a semiannual basis, the Attorney General shall provide to the Committees on the Judiciary of the House of Representatives and the Senate a report setting forth with respect to the preceding 6-month period--

(1) the total number of applications made for orders approving requests for the production of tangible things under section 402; and

(2) the total number of such orders either granted, modified, or denied.¹

Quelle: <http://www.epic.org/privacy/terrorism/hr3162.html> (27.07.2004). Die etwas ungewöhnliche Gliederung nach Zahlen und Buchstaben entspricht dem Original.

¹³⁴ Die American Library Association brachte ihre Besorgnis in einer Resolution vom Januar 2003 deutlich zum Ausdruck. Siehe dazu <http://www.ala.org/ala/oif/ifissues/usapatriotact.htm> [26.07.2004].

¹³⁵ Erster Verfassungszusatz: Siehe Anmerkung 131.

Vierter Verfassungszusatz: „The right of the people to be secure in their persons, houses, papers, and effects, against unreasonable searches and seizures, shall not be violated, and no warrants shall issue, but upon probable cause, supported by oath or affirmation, and particularly describing the place to be searched, and the persons or things to be seized.“

Fünfter Verfassungszusatz: „No person shall be ... compelled in any criminal case to be a witness against himself, nor be deprived of life, liberty, or property, without due process of law...“

(Quelle: <http://www.findlaw.com>)

forderlich sei. Ob es seither zur Anwendung der Vorschrift gekommen ist, ist schwer zu beurteilen. Wie sich aus einem Schreiben des Justizministeriums an die zuständige Richterin in Detroit vom 19. Mai 2004 ergibt, ist das Ministerium jedenfalls nicht gewillt, die Anzahl der Anwendungsfälle offen zu legen.¹³⁶

Die National Association for the Advancement of Colored People (NAACP) jedenfalls hat mit Besorgnis darauf hingewiesen, dass die Vorschrift auch ohne direkte Anwendung bereits Auswirkungen auf die Zivilgesellschaft in den USA habe, da sich viele Menschen aus Angst vor unkontrollierter Preisgabe persönlicher Daten von zivilgesellschaftlichem Engagement fernhalten würden. Gemeinnützige Vereinigungen wie die NAACP seien essentiell auf eine umfangreiche Mitgliedschaft angewiesen und nähmen bestimmte persönliche Daten der Mitglieder auf. Letztere hätten ein schützenswertes Interesse daran, dass diese Daten sowie auch die Mitgliedschaft selbst von der Organisation vertraulich behandelt und nicht an Dritte herausgegeben werden. Diesen Schutz biete der erste Verfassungszusatz, in den der Paragraph 215 des Patriot Act unrechtmäßig eingreife.¹³⁷

Auch auf der Ebene der Einzelstaaten ist beträchtlicher Widerstand gegen die Kompetenzerweiterungen für die US-Bundesregierung zu verzeichnen. Seit Januar 2002 wurden bis heute (Stand: 15. Juni 2004) in 328 Städten und Gemeinden – darunter die Metropolen New York, Chicago und Los Angeles – sowie in vier Bundesstaaten von den dortigen Stadträten/innen oder Volksvertretern/innen Resolutionen verabschiedet, in denen die Ablehnung des Patriot Act zum Ausdruck gebracht wird.¹³⁸

Eingriffe in die Versammlungsfreiheit

Im November 2003 wurde eine Richtlinie für FBI-Beamte bezüglich des Verhaltens bei Demonstrationen und Protestaktionen bekannt.¹³⁹ Sie enthält Anweisungen über die Beobachtung und das gezielte Vorgehen gegen Demonstranten/innen, sei es im Vorbereitungsstadium, während oder nach der Demonstration. Konkret bezieht sich diese Richtlinie auf zwei Demonstrationzüge bzw.

Protestaktionen gegen die Besatzung in Irak, die am 25. Oktober 2003 in Washington, D.C. und San Francisco stattfanden. Zwar stellt das Dokument zu Anfang fest, dass die meisten Proteste friedlich verlaufen, jedoch verschwimmen bei der folgenden Beschreibung der potentiellen Aktivitäten von Demonstranten/innen die Grenzen zwischen gewaltlosen Friedensaktivisten/innen und militanten Extremisten/innen. Besonders auffällig ist dabei die Erwähnung von „Trainingscamps“ im Zusammenhang mit Aktivisten/innen allgemein. Des Weiteren wird vor dem Einsatz von Videokameras, Funkgeräten und „Spähern“ durch Demonstranten/innen gewarnt und jede/r Vollzugsbeamte/in aufgefordert, sämtliche (potentiell) illegalen Aktivitäten der Joint Terrorism Task Force (JTTF) des FBI zu melden. Konkrete Anhaltspunkte für solche Aktivitäten im Rahmen der betreffenden Protestaktionen erwähnt das Memorandum nicht.

Umso Besorgnis erregender ist der Inhalt dieses Dokuments, denn es entsteht der Eindruck, dass friedliche Protestaktionen, inklusive des zivilen Ungehorsams, wie er von der Bürgerrechtsbewegung in den 50er und 60er Jahren des vergangenen Jahrhunderts praktiziert wurde, von vornherein in die unmittelbare Nähe terroristischer Aktivitäten gerückt werden. Anthony Romero, der Direktor der Bürgerrechtsorganisation American Civil Liberties Union (ACLU), sprach im November 2003 sogar von einer Rückkehr zu den Tagen von J. Edgar Hoover, dem berühmt-berüchtigten Direktor des FBI während der oben genannten sowie der gegen den Vietnamkrieg gerichteten Friedensbewegungen.¹⁴⁰

„Free Speech Zones“

Der erste Verfassungszusatz der Verfassung der Vereinigten Staaten garantiert unter anderem sowohl das Recht auf freie Meinungsäußerung als auch die Versammlungsfreiheit.¹⁴¹ Unter der Regierung Bush ist es jedoch im Bereich der Sicherheitsbehörden zu Vorfällen gekommen, die zeigen, dass diese Grundrechte eingeschränkt werden. In einem Fall hielt ein US-Bürger aus dem Bundesstaat South Carolina unter Wahrnehmung der beiden oben genannten Grundrechte während einer

¹³⁶ „Justice Department May Be Using Controversial Patriot Act Powers After All, Letter Reveals“, Pressemitteilung der ACLU vom 20.05.2004.

¹³⁷ Der Schriftsatz der NAACP ist abrufbar unter http://www.jacl.org/news_and_current_events [26.07.2004].

¹³⁸ Eine komplette Liste wird vom Bill of Rights Defense Committee geführt. Siehe <http://www.bordc.org>.

¹³⁹ Das Memorandum ist auf der Internetseite der ACLU zu finden – <http://www.aclu.org>.

¹⁴⁰ Erklärung der ACLU vom 23. November 2003, zu finden unter <http://www.aclu.org>.

¹⁴¹ Text siehe Anmerkung 131.

von Präsident Bush gehaltenen Rede ein Schild mit der Aufschrift „No more war for oil“ hoch.¹⁴² Mitarbeiter des Secret Service, des für den Schutz des US-Präsidenten zuständigen Geheimdienstes, wiesen den Bürger an, das Schild zu entfernen oder aber sich in einen für regierungskritische Demonstranten/innen vorgesehenen Bereich etwa eine Meile entfernt von der Veranstaltung zu begeben. Als er sich weigerte, dieser Anordnung Folge zu leisten, wurde er festgenommen und wegen Widerstands gegen die Anordnung des Secret Service angeklagt. Dieser Fall wurde elf Abgeordneten des Repräsentantenhauses zugetragen, die sich empört in einem Brief an Justizminister Ashcroft gegen die Anklage aussprachen: „As we read the First Amendment to the Constitution, the United States is a ‚free speech zone‘. In the United States, free speech is the rule, not the exception, and citizens’ rights to express it do not depend on their doing it in a way that the president of the United States finds politically amenable...“

Peter Buckley, ein Kandidat für das Repräsentantenhaus aus dem US-Bundesstaat Oregon, erlebte die Verbringung in eine solche „Free Speech Zone“ am eigenen Leib. Beim Versuch gegen den Präsidenten bei dessen öffentlichen Auftritt zu protestieren, forderten ihn die Sicherheitskräfte auf, sich in einen abgezaunten Bereich zu begeben. Von diesem Bereich aus konnte der Präsident die „Dissidenten“ weder sehen noch hören. Buckley fasste sein Erlebnis unter anderem wie folgt zusammen: „We were not allowed anywhere near any kind of position where the president, or the media which follows him, would see or hear us. This is not America ... I’m a patriotic American. I want the country I was raised to believe in, a country strong enough for political discourse and debate, with leaders courageous and decent enough to have the willingness to listen to all citizens, not just those who parrot their own view....“¹⁴³ Wegen dieser Praxis der Fernhaltung von Regierungsgegnern hat die ACLU vor einem Bundesgericht im

Bundesstaat Pennsylvania eine Klage gegen den Secret Service eingereicht.¹⁴⁴ Die Klageschrift weist auf mehr als zwölf Fälle hin, in denen die Meinungs- und Versammlungsfreiheit von Protestgruppen und Einzelpersonen eingeschränkt wurde.¹⁴⁵

Domestic Security Enhancement Act (DSEA) – Entwurf eines USA Patriot Act 2

Anfang des Jahres 2003 wurde ein Gesetzentwurf der Regierung bekannt, mit dem die im Patriot Act bereits erweiterten Befugnisse für Ermittlungsbehörden ungeachtet aller Proteste noch weiter ausgedehnt werden sollen.¹⁴⁶ Der Entwurf sieht eine Reihe von menschenrechtlich sehr bedenklichen Maßnahmen vor. So sollen Regierungsbehörden die Identitäten von sämtlichen Personen, auch US-amerikanischen, die im Zusammenhang mit Ermittlungen wegen terroristischer Aktivitäten festgenommen werden, geheim halten können, solange es keinen strafrechtlichen Tatvorwurf gibt.¹⁴⁷ Eine zeitliche Grenze für die geheime Inhaftierung ist nicht vorgesehen.

Die Beobachtung religiöser und politischer Aktivitäten durch lokale Polizeikräfte soll geringeren Restriktionen durch die Gerichte unterliegen.¹⁴⁸ Für die Erlangung von privaten Bankunterlagen und Bibliotheksdaten soll es für sämtliche auf Anordnung des Justizministeriums handelnden Behörden keiner richterlichen Anordnung mehr bedürfen, Abhörmaßnahmen sollen im Falle eines nationalen Notstandes aufgrund eines terroristischen Angriffs bis zu zwei Wochen ohne die Beteiligung eines Gerichts zulässig sein.¹⁴⁹ Zudem soll die Möglichkeit geschaffen werden, amerikanische Staatsbürger/innen mit Zustimmung des US-Justiz- und des Außenministeriums auch ohne jeweiliges Auslieferungsabkommen an andere Staaten zu Zwecken der Terrorismusbekämpfung zu überstellen.¹⁵⁰ Immigranten/innen sollen ohne

¹⁴² „Keeping the protesters out of sight and out of hearing“, *International Herald Tribune*, 06.11.2003.

¹⁴³ Ebda.

¹⁴⁴ *ACORN et al. v. City of Philadelphia et al.* Außer gegen den Secret Service richtet sich die Klage gegen die Stadt Philadelphia, vertreten durch das Police Department.

¹⁴⁵ Vgl. die Pressemitteilung der ACLU zu diesem Verfahren vom 23.09.2003. Siehe auch den Bericht der ACLU zu diesem Thema: „Freedom Under Fire – Dissent in Post 9/11 America“.

¹⁴⁶ Der Titel des federführend vom US-Justizministerium erstellten Entwurfes lautet Domestic Security Enhancement Act (DSEA) und ist allgemein unter der Bezeichnung Patriot Act 2 geläufig. Zu den Details siehe die Internetseite der American Civil Liberties Union, <http://www.aclu.org>

¹⁴⁷ Nach geltendem Recht ist dies nur in Bezug auf Angehörige anderer Staaten möglich. Der DSEA-Entwurf erfasst, genau betrachtet, zusätzlich US-Bürger, die außerhalb der USA festgenommen werden, vgl. § 201 des Entwurfs.

¹⁴⁸ § 312.

¹⁴⁹ §§ 126, 128 und 129 bzw. § 103.

¹⁵⁰ § 322.

konkreten Tatvorwurf und ihn stützende Beweise ausgewiesen werden können, wenn sie nach Einschätzung des Justizministeriums eine Gefahr für die nationale Sicherheit darstellen. Diese Einschätzung soll für die Betroffenen nicht überprüfbar sein.¹⁵¹ Eine weitere Vorschrift soll den möglichen Verlust der US-Staatsangehörigkeit auf US-Bürger/innen erweitern, die von der Regierung als terroristisch eingestufte Organisationen unterstützen.¹⁵²

Schließlich wird die Ausweitung der bisherigen Terrorismusdefinition auf Fälle des zivilen Ungehorsams ermöglicht. Dies sind nur die auffälligsten Ausweitungen, die der Entwurf des *Patriot Act 2* vorsieht.

Am 10. September 2003 forderte Präsident Bush den Kongress auf, durch Gesetz die Anwendbarkeit der Todesstrafe in Verfahren mit Terrorismusbezug zu erweitern. Nach heftigen Protesten aus den Reihen der Zivilgesellschaft wurde jedoch bisher davon abgesehen, den Gesetzentwurf in den Kongress einzubringen. In einem offenen Brief vom 17. März 2003 wandten sich insgesamt 67 Organisationen aus diversen Bereichen der Zivilgesellschaft mit der Aufforderung an die Abgeordneten, den Gesetzentwurf abzulehnen, sollte er in den Kongress eingebracht werden.¹⁵³

Möglicherweise wurde die Zurückhaltung auch durch die wachsende Kritik unter Parlamentariern/innen beider Parteien gegenüber dem ersten Patriot Act bewirkt. Dieses Gesetzeswerk wurde im November 2001 mit überwältigender Mehrheit verabschiedet, ohne dass dabei die Gefahren für grundlegende Freiheitsrechte bedacht wurden, wie einige Abgeordneten inzwischen einräumen. Auf eine Initiative des republikanischen Abgeordneten C.L. Otter aus Idaho entschied das Repräsentantenhaus am 22. Juli 2003, die in Paragraph 213 des Patriot Act enthaltenen so genannten *sneak and*

peek-searches nicht mehr zu finanzieren. Die Vorschrift ermächtigte Ermittlungsbehörden des Bundes, ohne umgehende Benachrichtigung der betroffenen Person Haus- bzw. Wohnungsdurchsuchungen durchzuführen.

Daneben gibt es weitere Initiativen mit dem Ziel, zu weit reichende Bestimmungen des Patriot Act wieder aufzuheben.¹⁵⁴ Einige Bestimmungen enthalten eine sogenannte *sunset clause* mit Wirkung zum 31. Dezember 2005, das heißt, sie laufen mit Ablauf des Jahres 2005 automatisch aus. Zu ihnen gehört die oben bereits erwähnte Vorschrift des Paragraph 215, die den Zugang zu persönlichen Daten in Bibliotheken, Kreditinstituten usw. erleichtert. Zeitlich unbefristet ist dagegen beispielsweise der gerade erwähnte Paragraph 213.

Fazit

Insgesamt gibt die Position der Regierung unter Präsident Bush zu grundlegenden Freiheitsrechten weiterhin Anlass zur Sorge. Der Trend, nicht nur mutmaßliche Terroristen, sondern einen immer größeren Teil der Bevölkerung zu kontrollieren, scheint ungebrochen. Auch wenn weitere Kompetenzerweiterungen wie die im Entwurf zum Domestic Security Enhancement Act vorgesehenen nicht geltendes Recht werden sollten, gibt doch die hinter derartigen Entwürfen stehende Tendenz hin zu kaum noch kontrollierbaren Befugnissen der Regierung genügend Anlass zur Sorge. Vor allem den Kräften der Zivilgesellschaft ist es zu verdanken, dass diese Vorhaben zumindest nicht unbeobachtet verwirklicht werden können. Kennzeichnend für die USA kommt der Widerstand jetzt nicht mehr nur vor allem aus dem „linken“ politischen Spektrum, sondern geht insbesondere auch von Vertretern „rechter“ bzw. konservativer Organisationen aus, was ein erhebliches Misstrauen gegenüber den Bundesbehörden bezeugt.¹⁵⁵

¹⁵¹ §§ 503 und 504.

¹⁵² § 501.

¹⁵³ Der Brief ist auf der Internetseite des Center for National Security Studies (<http://www.cnss.org>) abrufbar. Neben zahlreichen Menschen- und Bürgerrechtsorganisationen befinden sich mehrere kirchliche Verbände und Bibliotheksverbände sowie auch die nationale Vereinigung der Strafverteidiger und nicht zuletzt sehr konservative Vereinigungen wie die American Conservative Union oder die Gun Owners of America unter den Unterzeichnern.

¹⁵⁴ Siehe dazu <http://www.cdt.org/security/usapatriot/fix.shtml> [26.07.2004].

¹⁵⁵ Der oben bereits erwähnte Abgeordnete Otter zum Beispiel wird vom *Idaho State Journal* am 09.11.2003 wie folgt zitiert: „You cannot give up freedom, you cannot give up liberty, and be safe. When your freedom is lost, it makes no difference who took it away from you. (The terrorists) have won. What did they want to do? Take away our freedom. They've won in some cases.“ („Otter to speak on Patriot Act dissent“, *Idaho State Journal*, 09.11.2003)

2.2 Großbritannien¹⁵⁶

Als einziger Vertragsstaat hat Großbritannien, bis auf Weiteres, seine Verpflichtungen nach Art. 5 Abs.1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) betreffend das Recht auf Freiheit und Sicherheit der Person suspendiert. Begründet wurde dies damit, dass seit dem 11. September 2001 der Notstand herrsche.¹⁵⁷ Liegt eine „Bedrohung des Lebens der Nation durch eine öffentliche Gefahr“ vor und erfordert es die Lage unbedingt, darf ein Staat nach Artikel 15 der EMRK¹⁵⁸ sowie entsprechend Art. 4 des VN-Zivilpaktes¹⁵⁹ in den durch das Völkerrecht gezogenen Grenzen einseitig Maßnahmen treffen, die vorläufig, das heißt in begrenztem zeitlichen Rahmen, von Verpflichtungen zum Schutz der Menschenrechte abweichen.

Im Mittelpunkt der Debatte um eine menschenrechtskonforme Terrorismusbekämpfung in Großbritannien steht der im Dezember 2001 vom Parlament angenommene Antiterrorism Crime and Security Act 2001 (ATCSA), das britische Pendant zum US Patriot Act. Der ATCSA 2001 gilt als das repressivste Anti-Terror-Gesetz Europas. Anlass zur Kritik aus menschenrechtlicher Perspektive bietet vor allem Teil 4 des Gesetzes, in dem Ausländer- und Asylfragen geregelt werden.

Personen ohne britische Staatsangehörigkeit können gemäß dem ATCSA durch den Innenminister zu „mutmaßlichen internationalen Terroristen“ (*suspected international terrorists*), in der Praxis sind dies fast immer Männer) erklärt werden, wenn der hinlänglich begründete Verdacht besteht, dass sie Terroristen sind und ein Risiko für die nationale Sicherheit darstellen.¹⁶⁰ Als „Terrorist“ wird bezeichnet, wer einen terroristischen Akt geplant oder begangen hat oder Mitglied in einer terroristischen Vereinigung ist. Die Grundlage dieser Verdächtigungen können etwa Geheimdienstberichte bilden, die allerdings in nicht-öffentlichen Sitzungen erörtert werden und zu denen Verdächtige bzw. deren Rechtsanwälte/innen auch zu einem späteren Zeit-

punkt keinen Zugang erhalten. Weiterhin vorgesehen ist – wie im US-Lager Guantánamo auf Kuba – die Haft ohne zeitliche Begrenzung sowie ohne Anklage oder ordentliches Gerichtsverfahren (auch: Administrativ- oder Verwaltungshaft). Personen dürfen nicht abgeschoben werden, wenn ihnen im Auslieferungsland Folter droht, da Großbritannien sonst Art. 3 der EMRK verletzen würde, von dem gemäß Art. 15, Abs. 2 der EMRK nicht abgewichen werden darf. Die Internierten können zwar der Haft entgehen, wenn sie ein Land finden, das ihnen Asyl gewährt.¹⁶¹ Als „internationaler Terrorist“ gebrandmarkt, dürfte ihnen dies allerdings schwer fallen.

Vor der geheim tagenden Berufungskommission der Einwanderungsbehörde (*Special Immigration Appeals Commission, SIAC*), einem Gericht zweiter Instanz (*high court*) gemäß dem ATCSA, kann die Inhaftierung durch den/die Innenminister/in angefochten werden. Allerdings hat die Kommission im Oktober 2003 – wie schon im Vorjahr – alle Beschwerden von Gefangenen gegen deren Klassifizierung als „mutmaßliche internationale Terroristen“ abgewiesen. Abu Qatata, der als das „spirituelle Oberhaupt der Mujahidin in Großbritannien“¹⁶² bezeichnet und als Hetzprediger im Oktober 2002 verhaftet wurde, musste 17 Monate warten, bis die Kommission über die Rechtmäßigkeit seiner Haft entschied. Die Wochenzeitung *Die ZEIT* berichtet, dass in den öffentlichen Sitzungen der SIAC „vor allem Gerüchte“¹⁶³ erörtert würden.

Hochsicherheitsgefängnis Belmarsh

Nach den Bestimmungen des ATCSA wurden bis Februar 2004 544 Personen verhaftet, 14 von ihnen sind ohne Anklage im Londoner Hochsicherheitsgefängnis Belmarsh interniert.¹⁶⁴ Diese Häftlinge bezeichnet der Innenminister David Blunkett als ernsthafte Gefahr für die nationale Sicherheit. Das Ministerium wirft ihnen die Mitgliedschaft in einer islamistischen Vereinigung vor. Nach Angabe der Gefangenen wurde schwer behinderten Mithäftlingen der Zugang zu ärztlicher Versor-

¹⁵⁶ Dieser Abschnitt wurde von André Quack verfasst.

¹⁵⁷ Mitteilung des Vereinigten Königreichs vom 18.12.2001, http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/treaty5_asp.htm [27.07.2004]

¹⁵⁸ Vgl. Art. 15 EMRK (Abweichen im Notstandsfall) und Leitlinien des Ministerkomitees des Europarates über die Menschenrechte und den Kampf gegen den Terrorismus, November 2002, dt. in: Heinz u. a. 2003, S. 63-66.

¹⁵⁹ Hier wird zusätzlich verlangt, dass der öffentliche Notstand „amtlich verkündet“ ist.

¹⁶⁰ ATCSA 2001, Teil 4, Abs. 21 (1).

¹⁶¹ ATCSA 2001, Teil 4, Abs. 23 (1).

¹⁶² „Großbritánamo“, *Die ZEIT*, 13.05.2004.

¹⁶³ „Großbritánamo“, *Die ZEIT*, 13.05.04. Vgl. hierzu auch den Bericht der britischen Menschenrechtsorganisation Liberty: <http://www.liberty-human-rights.org.uk/resources/policy-papers/2004/anti-terrorism-debates-feb-2004.pdf> [26.05.2004].

¹⁶⁴ Vgl. „In terror of Blunkett's security measures“, *The Guardian*, 03.02.2004.

gung verweigert. Diese Aussage steht im Widerspruch zu einer Verlautbarung des Innenministeriums, nach der die medizinische Versorgung in der Haftanstalt uneingeschränkt gewährleistet sei. Die Häftlinge hätten jederzeit die Möglichkeit, mit einem Rechtsanwalt oder einer Rechtsanwältin in Kontakt zu treten.¹⁶⁵

Im März bzw. April 2004 wurden zwei der Häftlinge entlassen. Innenminister Blunkett hatte bis zuletzt versucht, ihre Entlassung zu verhindern. Der erste Freigelassene, ein aus rechtlichen Gründen nur „M“ genannter Libyer, gehörte der Ghaddafi-feindlichen Libyan Fighting Group an und hatte 1992 mit den Mujahidin in Afghanistan gekämpft. 1994 suchte er in England Asyl. Nach Belmarsh verbracht wurde er im November 2002. Sieben Monate nach seiner Verhaftung erfuhr er, dass man ihm vorwarf, Verbindungen zu Abu Qatata und zu al-Qa'ida zu haben. Er wurde freigelassen, weil seine Internierung nach Auffassung der SIAC nicht begründbar sei. Der Geheimdienstbericht, auf den sich seine Verhaftung stütze, sei fehlerhaft. In einem Interview mit der Zeitung *The Guardian* berichtete „M“ von dem schlechten psychischen Zustand seiner Mithäftlinge. Selbstmordversuche seien an der Tagesordnung gewesen. Der zweite Entlassene, „G“ genannt, steht derzeit, gegen strenge Sicherheitsauflagen und mit einer elektronischen Überwachungsmarke versehen, unter Hausarrest, weil sein Gesundheitszustand nach einer Untersuchung der SIAC eine Haft nicht zulässt. Er litt derart unter den Haftbedingungen, dass er psychisch krank zu werden drohte. Er wird nun von Psychologen betreut.¹⁶⁶

Britische Guantánamo-Häftlinge

Fünf von neun britischen Häftlingen, die mehr als zwei Jahre ohne Anklage und Rechtsbeistand in Guantánamo festgehalten worden waren, wurden am 10. März 2004 freigelassen. Die US-Regierung gab nach jeweils mehr als 200 Verhören durch verschiedene Geheimdienste zu, dass bei den freigelassenen Häftlingen keine Verbindung zur Terror-Organisation al-Qa'ida nachgewiesen werden kann. Auch der britische Innenminister bestätigte, dass von den Männern keine Gefahr ausgehe. In einem Statement des britischen Außenministers Jack Straw vom 19. Februar 2004 hatte es

geheißen, dass vier der fünf Freigelassenen von der Polizei befragt werden sollten. Auf der Grundlage der Verhöre sollte entschieden werden, was mit den Männern weiter geschieht.¹⁶⁷

Drei der freigelassenen Häftlinge erhoben schwere Vorwürfe hinsichtlich ihrer Behandlung. Die beiden im März entlassenen Briten Shafiq Rasul und Asif Iqbal führen in einem offenen Brief an US-Präsident Bush detailliert brutale Verhörmethoden und Misshandlungen von Häftlingen auf. Prostituierte seien in das Lager gebracht worden, um strenggläubige Muslime zu erniedrigen und zu beleidigen. Bei Verhören seien sie stundenlang an den Boden fest gekettet gewesen und hätten sich vor dem Aufsichtspersonal nackt ausziehen müssen. Bei den Befragungen seien grelles Licht und laute Musik eingesetzt worden, um die Häftlinge müde zu machen, heißt es in dem Schreiben. Die Gefangenen hätten während der Befragungen, die oft bis zu zwölf Stunden dauerten, keine Toilette aufsuchen dürfen. Zudem seien sie geschlagen und getreten worden. Die Soldaten hätten ihnen gesagt: „Wir können tun, was wir wollen“. Die Misshandlungen seien von Kameras aufgezeichnet worden.¹⁶⁸ Die beiden Briten berichteten weiter, sie seien unter dem Druck der Verhöre zu falschen Geständnissen gezwungen worden. Darin hatten sie zugegeben, sie seien im August 2000 auf einem Video mit dem Chef der al-Qa'ida und islamistischen Extremisten Usama bin Laden zu sehen gewesen. Die beiden haben nach eigenen Angaben jedoch Dokumente, die belegen, dass sie sich zu diesem Zeitpunkt in England aufhielten. Dies bestätigte später auch der britische Geheimdienst. Einer der fünf im März freigelassenen Häftlinge behauptet in einem Interview mit dem *Observer*, die britische Regierung habe bereits im Juni 2002 von der inhumanen Behandlung der britischen Staatsbürger in Guantánamo gewusst. Er habe sich mehrmals bei britischen Sicherheitsdiensten und Konsulatsbeamten/innen beschwert. Das britische Außenministerium bestreitet bisher, dass ihm Beschwerden von Briten über eventuelle Misshandlungen in dem Gefangenenlager vorgelegen hätten.¹⁶⁹

Die Briten Feroz Abbasi, Moazzem Begg, Richard Belmar und Martin Mubanga befinden sich immer noch in Guantánamo. Abbasi und Begg, die im Hochsicher-

¹⁶⁵ „Belmarsh detainees consider suicide, says freed man“, *The Guardian*, 23.04.2004.

¹⁶⁶ ebd.

¹⁶⁷ <http://www.number-10.gov.uk/output/page5381.asp> [26.05.2004].

¹⁶⁸ „Guantánamo abuse same as Abu Ghraib, say Britons“, *The Guardian*, 14.05.2004.

¹⁶⁹ „Britain accused on Guantánamo“, *The Guardian*, 17.05.2004.

heitstrakt Camp Echo untergebracht sind, erwartet wahrscheinlich ein Verfahren vor einer der in den USA eigens geschaffenen Militärkommissionen.

Fazit

Großbritannien hat mit dem Antiterrorism Crime and Security Act (ATCSA) vom Dezember 2001 das repräsentativste Anti-Terror-Gesetz Europas verabschiedet. Nach den Bestimmungen dieses Gesetzes werden in Großbritannien Ausländer/innen, die vom Innenminister als mutmaßliche internationale Terroristen/innen bezeichnet werden und nicht abgeschoben werden können, für potentiell unbegrenzte Zeit ohne Anklage und Gerichtsverfahren inhaftiert. Es ist das einzige Land Europas, das sich auf die Ausnahmebestimmungen des Notstandes nach dem VN-Zivilpakt und der EMRK berufen hat. Amnesty international zum Beispiel hat bereits mehrfach angemerkt, dass die genannten Notstandsverkehungen des ATCSA mit internationalen Menschenrechtsstandards nicht vereinbar seien.¹⁷⁰

Personen, die zu „mutmaßlichen internationalen Terroristen/innen“ erklärt wurden, haben keinen sofortigen Zugang zu einem Anwalt oder einer Anwältin. Auch dies steht im Gegensatz zu internationalen Menschenrechtsstandards. Ein hinlänglich begründeter Verdacht allein reicht nicht aus, um eine Person auf unbestimmte Zeit ohne Verfahren festzusetzen. Der oder dem Gefangenen bzw. dem Rechtsbeistand muss Zugang zu den Entscheidungsgründen des Innenministers für die Internierung gewährt werden. Die Ausweisung bzw. Abschiebung von Flüchtlingen durch die britische Regierung darf nur unter der Voraussetzung erfolgen, dass das Leben der betreffenden Person im Herkunftsland nicht bedroht ist.

Problematisch und menschenrechtlich klärungsbedürftig ist die Frage, ob die Praxis einer potentiell unbegrenzten Inhaftierung ohne Anklage und Gerichtsverfahren mit dem Recht auf persönliche Freiheit und Sicherheit vereinbar ist.¹⁷¹ Das Recht auf persönliche Freiheit und Sicherheit ist in Art. 15 Abs. 2 EMRK und Art. 4 Abs. 2 Zivilpakt nicht ausdrücklich als notstandfest anerkannt. Es stellt sich daher die Frage, ob dieses Recht in Notstandszeiten vollständig außer Kraft gesetzt werden darf, oder ob sich nicht aus anderen derogationsfesten Vorschriften (insbesondere Art. 7 Zivilpakt, Art. 3 EMRK) und dem Erfordernis, dass es die „Lage unbedingt erfordert“, Einschränkungen in dieser Hinsicht ergeben.¹⁷² Verletzt sein könnten Art. 5 und 6 EMRK in Verbindung mit Art. 14 Zivilpakt, in denen das Recht auf ein faires Gerichtsverfahren und der Anspruch auf die Unschuldsvermutung garantiert werden. Da die Inhaftierung unter dem ATCSA ausschließlich für Nicht-Briten/innen in Erwägung gezogen wird, ist außerdem das Recht auf Gleichheit vor dem Gesetz und auf Anspruch auf gleichen Schutz durch das Gesetz ohne Diskriminierung gefährdet.¹⁷³ Die SIAC kommt in einer Entscheidung vom 30. Juli 2002 zu dem Schluss, dass das ausschließliche Vorgehen gegen Ausländer/innen unter dem ATCSA nicht nur diskriminierend, sondern auch gegen das Verhältnismäßigkeitsgebot der Anti-Terrorismus-Maßnahmen verstoße, während die Außerkraftsetzung von Art. 5 EMRK als solche gerechtfertigt sei.

2.3 Israel

Die Probleme des Nahostkonfliktes wie Besatzung, Widerstand, Gewalt und terroristischen Aktionen sind bekannt und müssen hier nicht erläutert werden. Die

¹⁷⁰ Vgl. etwa amnesty international's Memorandum to the UK Government on Part 4 of the ATCSA 2001, Index 45/017/2002, September 2002 und „Justice perverted under the Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001“, amnesty international, Index EUR 45/020/2003, Dezember 2003.

¹⁷¹ Art. 5 EMRK und Art. 9 des Zivilpaktes. Außer Kraft gesetzt ist ferner der 1215 etablierte Grundsatz der *Magna Charta*, nach dem „kein freier Mann gefangen gesetzt oder sonst beschädigt werden soll, es sei denn durch Urteilsspruch von Richtern“. Durch die *Magna Charta* wurde erstmals in der britischen Geschichte der Schutz vor willkürlicher Anwendung von Hoheitsgewalt verankert, indem die Macht des Königs eingeschränkt und dem Adel gewisse Vorrechte zugestanden wurden.

¹⁷² Derogation bedeutet hier ein vorübergehendes Abweichen von den in den Menschenrechtsverträgen vorgesehenen Verpflichtungen unter Bezugnahme auf einen Notstandsfall.

¹⁷³ Art. 5 und 6 i.V.m. Art. 14 der EMRK und Art. 2 (1) bzw. Art. 26 des VN-Zivilpaktes.

israelische Regierung hat ihre besonders scharfen Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung gegenüber den Vereinten Nationen mit dem Nostand gemäß Art. 4 des Zivilpaktes begründet.¹⁷⁴

Gezielte Tötungen von Terrorismusverdächtigen

Verschiedene israelische Regierungen haben immer wieder gezielte Tötungen von Terrorismusverdächtigen durch die Armee angeordnet. Nach Angaben des israelischen Informationszentrums für Menschenrechte B'Tselem ließ die israelische Armee seit Beginn der 2. Intifada im Zeitraum vom 29. September 2000 bis 30. Juni 2004 mindestens 149 Palästinenser/innen töten. Hierbei kamen auch 100 unbeteiligte Passanten ums Leben.¹⁷⁵ Begründet werden die gezielten Tötungen durchweg mit den Notwendigkeiten einer wirksamen Terrorismusbekämpfung.

B'Tselem beziffert die Gesamtzahl der von israelischen Streit- bzw. Sicherheitskräften in den besetzten Gebieten getöteten Palästinenser/innen für diesen Zeitraum auf 2.651; bei 523 handelt es sich um Minderjährige unter 18 Jahren. 408 israelische Zivilist/innen wurden in Israel von Palästinenser/innen getötet; 75 von ihnen waren Minderjährige. 206 israelische Zivilisten in den besetzten Gebieten starben durch Palästinenser, 32 Palästinenser durch israelische Zivilisten.

Proteste innerhalb des israelischen Militärs

Bereits im Februar 2002 hatten 52 Reservisten der Armee (statistische Daten über die Aufteilung Frauen/Männern sind uns – wie auch bei den folgenden Zahlen – nicht bekannt) öffentlich Kritik an der Regierungspolitik in den besetzten Gebieten geäußert und eine weitere Beteiligung an Einsätzen abgelehnt. Im September

2003 protestierten 27 Piloten der israelischen Luftwaffe, neun aktive und achtzehn pensionierte Luftwaffenangehörige, gegen die Politik selektiver Tötungen: In einem offenen Brief an Luftwaffenchef General Dan Chalutz lehnten sie für die Zukunft den Einsatz in den besetzten Gebieten zur Tötung von Terrorismusverdächtigen ab: „Wir lehnen es ab, illegale und unmoralische Angriffsbefehle zu befolgen, wie sie Israel in den besetzten Gebieten ausführt. Wir weigern uns, an Luftangriffen auf zivile Bevölkerungszentren teilzunehmen“, schrieb die Gruppe.¹⁷⁶ Die Reaktionen in den israelischen Medien und der israelischen Politik waren weitgehend negativ. Der frühere Staatspräsident Ezer Weizmann nannte die Haltung der Piloten „unmoralisch“.¹⁷⁷

Die Militärführung suspendierte die Piloten, bot aber bei Reue und Rückzug der Unterschriften Straffreiheit an. Vier Piloten folgten dem Angebot, vier weitere schlossen sich aber der Gruppe neu an. Eine Gruppe der Piloten hat zusammen mit fünf Zivilisten eine Untersuchung des Abwurfs einer Tausend-Kilo-Bombe in Schahada/Gaza-Stadt im Juni 2002 vor dem Obersten Gerichtshof beantragt, bei dem neben einem Führer der Hamas 16 Zivilisten getötet wurden.

Bei der Initiative der Luftwaffenpiloten handelt es sich keineswegs um einen Einzelfall. Ende Dezember 2003 veröffentlichten dreizehn Reservisten der Eliteeinheit Sayeret Matkal, darunter drei Offiziere, einen an Premierminister Ariel Sharon gerichteten Brief, in dem sie erklärten, nicht länger für einen Einsatz in den besetzten Gebieten zur Verfügung zu stehen. Die Einheit Sayeret Matkal gehört zur obersten Elite des israelischen Militärs und ist auf Terrorismusbekämpfung, gezielte Tötungen und Rettungsmissionen spezialisiert. In der englischen Version des Briefes heißt es: „We have long ago crossed the line between fighters fighting a just cause and oppressing another people“.¹⁷⁸

¹⁷⁴ Notifikation Israels unter Art. 4 Abs. 3 Zivilpakt: „3 October 1991

Since its establishment, the State of Israel has been the victim of continuous threats and attacks on its very existence as well as on the life and property of its citizens.

These have taken the form of threats of war, of actual armed attacks, and campaigns of terrorism resulting in the murder of and injury to human beings.

In view of the above, the State of Emergency which was proclaimed in May 1948 has remained in force ever since. This situation constitutes a public emergency within the meaning of article 4 (1) of the Covenant.

The Government of Israel has therefore found it necessary, in accordance with the said article 4, to take measures to the extent strictly required by the exigencies of the situation, for the defence of the State and for the protection of life and property, including the exercise of powers of arrest and detention.

In so far as any of these measures are inconsistent with article 9 of the Covenant, Israel thereby derogates from its obligations under that provision.“ (Abrufbar unter: http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/treaty5_asp.htm) [27.07.2004].

¹⁷⁵ <http://www.btselem.org> [27.07.2004].

¹⁷⁶ *Der Spiegel*, Nr. 41, 2003, S. 132. Siehe auch die concluding observations des VN-Menschenrechtsausschusses zu Israel zu diesem Thema: UN Dok. CCPR/CO/78/ISR, Ziff. 24. Der VN-Menschenrechtsausschuss empfiehlt Israel, die Kriterien und Praxis der Anerkennung von Kriegsdienstverweigerern/innen zu reformieren.

¹⁷⁷ Vgl. Haaretz, 29.9.2003 (<http://www.haaretz.com>) und *Neue Zürcher Zeitung online*, 26.09.2003.

¹⁷⁸ Vgl. „Elite Israeli Troops Refuse To Serve in the Territories“, *Washington Post*, 22.12.2003.

Aus den Sicherheitsbehörden sind ebenfalls kritische Stimmen zu hören. In einem Interview für die größte hebräische Zeitung Israels, *Yedioth Aharonoth*, brachten vier ehemalige Chefs des Inlandgeheimdienstes Shin Bet, der federführend für die Terrorismusbekämpfung in Israel zuständig ist, ihren Unmut über die Politik der Regierung Sharon gegenüber der palästinensischen Bevölkerung zum Ausdruck. Einer der vier, Avraham Shalom, bezeichnete das Verhalten Israels als „schändlich“.¹⁷⁹

Im Frühjahr 2004 kam es erneut zu zwei gezielten Tötungen. Am 22. März 2004 wurde der Kopf und Mitbegründer der palästinensischen Organisation Hamas, der 70-jährige Scheich Ahmed Yassin, von einem israelischen Kampfhubschrauber aus beim Verlassen einer Moschee durch einen Luftangriff getötet. Kurz darauf, am 17. April 2004, tötete das israelische Militär den zu Yassins Nachfolger bestimmten Abdel Aziz Rantisi. Yassins gezielte Tötung hatte dieser zuvor als Kriegserklärung Israels nicht nur gegen die Araber und Muslime, sondern gegen den Islam als Ganzes kommentiert.

In einem offenen Brief an US-Präsident Bush forderten Anfang Mai 2004 mehr als 50 ehemalige US-Diplomaten/innen eine deutliche Kehrtwende in der Nahostpolitik der US-Regierung. Die Diplomaten/innen beklagten die undifferenzierte und einseitige Unterstützung der Regierung Sharon und sahen darin die Hauptursache für eine weitere Verschärfung der Situation in der gesamten Region. In dem Brief heißt es unter anderem: „Your unqualified support of Sharon's extra-judicial assassinations, Israel's Berlin Wall-like barrier, its harsh military measures in occupied territories, and now your endorsement of Sharon's unilateral plan are costing our country its credibility, prestige and friends.“¹⁸⁰

Haft ohne Kontakt zur Außenwelt

Nach Angaben des israelischen Militärs befanden sich Anfang Mai 2004 670 Palästinenser/innen in Verwaltungshaft. Diese Form der Haft ermöglicht es der israelischen Regierung und insbesondere dem Militär, Personen, die nach regierungseigener Einschätzung

eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit darstellen, ohne richterlichen Haftbefehl oder Erhebung konkreter Tatvorwürfe teilweise jahrelang festzuhalten. Zwar haben die Inhaftierten grundsätzlich die Möglichkeit, die Rechtmäßigkeit der Haft von einem Militärgericht überprüfen zu lassen, jedoch erlaubt das Gesetz die Kennzeichnung des Beweismaterials als Verschlusssache, wodurch ein effektiver Rechtsschutz nicht gewährleistet ist. Die rechtliche Grundlage für diese Form der Präventivhaft bilden ein Militärbefehl aus dem Jahre 1988 für die besetzten Gebiete sowie ein Notstandsgesetz aus dem Jahre 1979, welches Inhaftierungen auf israelischem Boden regelt.¹⁸¹ Im Unterschied zum Verfahren in den besetzten Gebieten, sieht das Notstandsgesetz zumindest die Vorführung vor einen Richter innerhalb von 48 Stunden und regelmäßige Haftprüfung vor. Allerdings erfolgen die Inhaftierung und auch deren Verlängerung auf Anordnung des Verteidigungsministers.

Ende 2003 wurde in den Medien von einer bis dahin weitgehend geheim gehaltenen Gefängnisanlage des israelischen Militärs, der so genannten Einrichtung 1391, berichtet. Bereits im Dezember 2002 hatte die israelische Menschenrechtsorganisation HaMoked beim Obersten Gerichtshof Israels beantragt, das israelische Militär zu verpflichten, den Ort der Inhaftierung zweier vom Militär gefangen genommener Palästinenser bekannt zu geben.¹⁸² Zuvor hatten sich Verwandte der beiden Inhaftierten an die Organisation gewandt. Im Laufe des Verfahrens räumte das Militär die Existenz der offiziell nicht registrierten Hafteinrichtung ein, versicherte aber, dass diese ausschliesslich bei Kapazitätsmängeln im Gefängnisystem genutzt werde und sämtliche Gefangene menschlich behandelt würden. Aufgrund der Geheimhaltungsbedürftigkeit seien Besuche durch das Internationale Komitee vom Roten Kreuz oder auch von Angehörigen und Anwälten/innen nicht möglich. Der Kontakt zum IKRK und diesen Personen werde den Häftlingen aber außerhalb der Anlage ermöglicht.

Mehrere eidesstattliche Erklärungen von Personen, die in Einrichtung 1391 inhaftiert waren, deuten auf Haftbedingungen und Verhörmethoden hin, die einen klaren Verstoß gegen internationale Normen über die Be-

¹⁷⁹ Vgl. „Ex-Security Chiefs Turn on Sharon“, *Washington Post*, 15.11.2003.

¹⁸⁰ Der gesamte Inhalt des Briefes wurde von der BBC veröffentlicht – siehe news.bbc.co.uk/1/hi/world/americas/3681999.stm [27.07.2004].

¹⁸¹ Der öffentliche Notstand besteht in Israel seit der Staatsgründung 1949.

¹⁸² Detailliertere Informationen und Gerichtsdokumente finden sich unter <http://www.hamoked.org.il>.

handlung von Inhaftierten, insbesondere gegen solche zur Bekämpfung und Verhinderung von Folter oder folter-ähnlicher Behandlung, darstellen. Am 1. Dezember 2003 ordnete der Oberste Gerichtshof Israels die Bekanntgabe des Ortes, an dem sich die Einrichtung 1391 befindet, an. Im Hinblick auf die Haftbedingungen und Verhörmethoden verwies das Gericht darauf, dass sich zunächst die zuständigen Behörden mit den Beschwerden zu befassen haben, bevor ein Gericht mit der Sache befasst werden könne. Trotz dieser Entscheidung sind bis heute keine neuen Informationen zu diesem Fall und zur Einrichtung 1391 im Allgemeinen bekannt.

Ami Ayalon, ehemaliger Leiter des israelischen Inlandgeheimdienstes Shin Bet, über die Einrichtung 1391:
*„I knew there was a facility not under the responsibility of the Shin Bet, but under the responsibility of the military. I didn't think then, and I don't think today, that such an institution should exist in a democracy.“*¹⁸³

Vergeltung durch Zerstörung von Wohnhäusern

Basierend auf einer von Israel in das nationale Recht übernommenen Bestimmung, der so genannten *Defence (Emergency) Regulations* der britischen Kolonialmacht aus dem Jahre 1945 (siehe Kasten), wurden von Dezember 1987 (Beginn der ersten Intifada) an bis zum Ende des Jahres 1997 449 Wohnhäuser durch die israelische Regierung abgerissen. Nachdem diese Praxis zunächst eingestellt wurde, hat die Regierung die Zerstörungspolitik im Oktober 2001 wieder aufgenommen und bis einschließlich 30. Juni 2004 585 Häuser zerstört.¹⁸⁴ Im Unterschied zur ersten Phase erfolgten die neuerlichen Zerstörungen ohne vorherige Anordnung gemäß der oben genannten Bestimmung. Eine richterliche Überprüfung, die zuvor möglich war, ist jetzt ausgeschlossen. Als Rechtfertigung für diese Maßnahmen wird das Recht auf Vergeltung für Anschläge auf die israelische Bevölkerung oder das Militär geltend gemacht. Als Folge dieser Vorgehensweise sind zahlreiche Angehörige von verdächtigen Palästinensern wie auch Familien aus benachbarten Häusern obdachlos geworden, haben ihre Existenzgrundlage verloren oder sind sogar umgekommen.

Regulation 119 of the Defence (Emergency) Regulations, 1945

119 - (1) A Military Commander may by order direct the forfeiture by the Government of Palestine of any house, structure, or land from which he has reason to suspect that any firearm has been illegally discharged, or any bomb, grenade or explosive or incendiary article illegally thrown, or of any house, structure or land situated in any area, town, village, quarter or street the inhabitants or some of the inhabitants of which he is satisfied have committed, or attempted to commit, or abetted the commission of, or been accessories after the fact to the commission of, any offence against these Regulations involving violence or intimidation or any Military Court offence; and when any house, structure or land is forfeited as aforesaid, the Military Commander may destroy the house or the structure or anything growing on the land.

(2) Members of His Majesty's forces or the Police Force, acting under the authority of the Military Commander may seize and occupy, without compensation, any property in any such area, town, village, quarter or street as is referred to in sub-regulation (1), after eviction without compensation of the previous occupiers if any.¹⁸⁵

Ein großer Teil der Zerstörungen hat den Beobachtungen von B'Tselem zufolge in den letzten Jahren im Flüchtlingslager Rafah stattgefunden. Das israelische Militär begründet sein Vorgehen mit der Notwendigkeit, den Waffenschmuggel militanter palästinensischer Organisationen unterbinden zu müssen. Unter den zerstörten Häusern soll sich ein Tunnelsystem befunden haben. Bereits in den ersten beiden Tagen der Operation in Rafah, am 14. und 15. Mai 2004, wurden B'Tselem zufolge 116 Wohneinheiten niedergerissen. Dadurch wurden 198 Familien obdachlos.¹⁸⁶

Der Sonderberichterstatter der VN-Menschenrechtskommission zu Israel und den besetzten Gebieten, John Dugard, stellte in einer Erklärung vom 19. Mai 2004 fest, dass die Zerstörung zahlreicher Wohngebäude und die dadurch verursachte massenhafte Obdachlosigkeit

¹⁸³ Siehe „Facility 1391: Israel's secret prison“, *The Guardian*, 14.11.2003.

¹⁸⁴ Vgl. http://www.btselem.org/English/House_Demolitions/Statistics.asp [27.07.2004].

¹⁸⁵ Quelle: http://www.btselem.org/English/House_Demolitions/Regulation_119.asp [27.07.2004].

¹⁸⁶ Siehe <http://www.btselem.org> [27.05.2004].

unter den palästinensischen Flüchtlingen in Rafah nicht mit militärischer Notwendigkeit gerechtfertigt werden könnten, sondern vielmehr einen schwer wiegenden Verstoß gegen Humanitäres Völkerrecht darstellen. Es handle sich um Kriegsverbrechen gemäß Art. 147 der IV. Genfer Konvention sowie um kollektive und daher völkerrechtswidrige Bestrafung.¹⁸⁷ Dem Aufruf an Israel, sein völkerrechtswidriges Verhalten einzustellen, schloss sich der amtierende VN-Hochkommissar für Menschenrechte, Bertrand Ramcharan, am 21. Mai 2004 an.¹⁸⁸

Fazit

Vor allem vier Maßnahmen zur Bekämpfung von Gewalt und Terrorismus wurden immer wieder von VN-Menschenrechtsinstitutionen und NGOs kritisiert. Eine ist der Einsatz so genannter gemäßigter Gewalt bei Verhören, welche erst 1986 von einer Regierungskommission empfohlen, 1999 jedoch vom Obersten Gerichtshof weitgehend untersagt wurde. Sie wurde in dieser Studie nicht aufgegriffen, weil sie in der Literatur schon vielfach behandelt wurde.¹⁸⁹ Eine zweite ist die gezielte Tötung von Terrorismusverdächtigen durch das Militär, die auch zahlreiche Zivilisten/innen ihr Leben gekostet und die die erwähnten Proteste innerhalb des Militärs ausgelöst hat. Eine dritte ist die Haft ohne Kontakt zur Außenwelt.

Als Viertes wurde die massive Verletzung von Menschenrechten durch die Zerstörung von Wohngebieten öffentlich verurteilt. Sie trägt mit Sicherheit nicht zu einer friedlichen Lösung des Nahost-Konflikts bei, sondern birgt stets die Gefahr in sich, die Situation weiter zu verschärfen. Auch hier nimmt die Regierung Sharon Opfer unter der palästinensischen Zivilbevölkerung, auch in großer Anzahl, billigend in Kauf. Prinzipien wie der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz haben damit auch im Kampf der israelischen Regierung gegen den Terrorismus ihre Bedeutung fast gänzlich verloren.

Nicht zu übersehen und ebenso Besorgnis erregend sind nicht zuletzt die Parallelen zwischen der bereits lang-

jährigen systematischen Anwendung von Präventivhaft durch israelische Regierungen und der Inhaftierung „unrechtmäßiger feindlicher Kämpfer“ durch die US-Regierung. Mit einem freiheitlichen demokratischen Rechtsstaat ist die Schaffung bzw. Aufrechterhaltung solch rechtsfreier Räume unvereinbar.

2.4 Afghanistan

In Afghanistan finden gegenwärtig zwei Militäroperationen statt. Einerseits agiert die International Security Assistance Force (ISAF) unter dem Mandat der VN in Kabul und anderen Städten. Sie soll zu einer Stabilisierung des Landes beitragen. Andererseits setzen die USA die *Operation Enduring Freedom* zur Bekämpfung des Terrorismus fort; daher wird in dieser Studie nur dieser zweite Einsatz behandelt.¹⁹⁰

Im Folgenden wird unterschieden zwischen der Aufklärung von Menschenrechtsverletzungen, die in die Jahre 2001 bis Juni 2004 fallen, gegenwärtigen Verletzungen sowie Präventionsmaßnahmen. Dabei ist von Aktivitäten in den ersten beiden Bereichen eine Ausstrahlung auf den dritten Bereich zu erwarten.

Aufklärung des Massakers von 2001

In der Publikation „Internationale Terrorismusbekämpfung und Menschenrechte“ von 2003 war bereits auf ein Massaker hingewiesen worden, bei dem Ende 2001 etwa tausend Kriegsgefangene durch Truppen von General Abdul Raschid Dostum getötet worden sein sollen.¹⁹¹ Die Existenz von Massengräbern in der Wüste Dascht-i-Laili nahe des Schiberghan-Gefängnisses (auch: Shiberghan-, Sherberghan-Gefängnis) wurde zuerst von der US-amerikanischen NGO Physicians for Human Rights (PHR) entdeckt, die zu einer umfassenden Untersuchung aufrief.¹⁹² General Dostum und drei

¹⁸⁷ Siehe <http://www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/83CE11DDD91C1DD2C1256E99006E1D47?opendocument> [01.06.2004].

¹⁸⁸ Siehe <http://www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/AA7E360A0AA4DB96C1256E9B004E8222?opendocument> [01.06.2004].

¹⁸⁹ Vgl. Imseis 2001.

¹⁹⁰ Zur Entscheidungsfindung innerhalb der US-Regierung, die zum Krieg in Afghanistan führte, siehe Woodward 2003.

¹⁹¹ Siehe Patrick Jarreau, *Graves soupçons de crimes de guerre dans le nord de l'Afghanistan*, *Le Monde* 21.08.2002 und den Bericht „The War Crimes of Afghanistan“ in *Newsweek*, 26.08.2002, der sich auf interne VN- und IKRK-Berichte stützt.

¹⁹² Physicians for Human Rights, *Physicians for Human Rights Welcomes Afghan Government's Pledge to Investigate Mass Grave...*, Presseerklärung, 22.08.2002, http://www.phrusa.org/research/afghanistan/report_graves_082202.html [20.11.2002]. Nach einer eigenen, aufwendigen Recherche bestätigte die Zeitschrift *Newsweek* im August 2002, dass es zu dem Massaker an den Gefangenen gekommen sei. Einem internen Memorandum der VN zufolge seien 960 Gefangene getötet und in Massengräbern in Dascht-i-Laili beigesetzt worden (Vgl. *Newsweek*, 26.08.2002).

weitere militärische Führer der Nordallianz – verbündet mit der Regierung von Präsident Hamid Karsai – räumten daraufhin in einer Stellungnahme zwar den Tod von 200 Taliban-Gefangenen ein, betonten aber, dies sei nicht intendiert gewesen. Nur wenige seien erstickt, die anderen unter anderem an Krankheiten und ihren Wunden gestorben. Es habe keine vorsätzlichen Tötungen gegeben.¹⁹³

Im Bericht des VN-Generalsekretärs Kofi Annan zu Afghanistan, den er im Dezember 2003 der VN-Generalversammlung vorlegte, heißt es, eine vorläufige forensische Untersuchung durch das Hochkommissariat für Menschenrechte habe im Februar 2003 stattgefunden, aber seitdem seien weitere Aktivitäten wegen mangelnder Sicherheitsbedingungen am Untersuchungsort und für Zeugen/innen nicht möglich gewesen.¹⁹⁴ Neue Informationen über die Aufklärung dieses Massakers wurden nicht bekannt.

Neben diesem Massaker gibt es Berichte über weitere Massaker beider Kriegsparteien, die noch bis in die Zeit vor dem Sturz der Taliban-Regierung zurückreichen. Auch sie wären zu untersuchen. Von entsprechenden Bemühungen wurde aber bisher nichts bekannt.

Menschenrechtsverletzungen 2003/2004

Zivilisten/innen als Opfer von Kriegshandlungen

Ein weiteres Problem, das bereits in der vorigen Publikation des Instituts zum Thema behandelt wurde, sind die zahlreichen Opfer des Krieges unter den Zivilisten vor allem als Folge von Bombardierungen.¹⁹⁵

Im Folgenden werden nur einige Fälle erwähnt:

- Bei einem Bombardement im Februar 2003 im Baghran-Tal soll nach US-Angaben ein achtjähriger Junge verletzt worden sein. Lokale Behördenvertreter in Afghanistan sprachen jedoch davon, dass mindestens

17 Personen getötet worden seien. Sie reisten nach Kabul und baten Präsident Karsai um Unterstützung bei der Aufklärung. Es gäbe bei ihnen keine Taliban und sie selbst wären von Militärkräften der von den USA geführten Koalition umgeben. Karsai sagte der Delegation, er habe die Anti-Terror-Koalition darum gebeten, ihre Operationen sorgfältiger durchzuführen.¹⁹⁶

- Am 6. Dezember 2003 wurden bei einem Bombardement durch die US-Luftwaffe, das dem gesuchten Taliban Mullah Wazir galt, 15 Kinder getötet. Die US-Regierung kündigte eine umfassende Untersuchung des Vorfalls an.¹⁹⁷ Wenige Stunden zuvor waren bei einem weiteren Luftangriff sechs Kinder und zwei Erwachsene getötet worden. Hier sollte Mullah Jalani getötet werden, den US-Geheimdienstquellen wahlweise als einfachen Kriminellen oder als Talibanführer bezeichnet hatten.¹⁹⁸

Über die Gesamtzahl der zivilen Opfer des Afghanistankrieges gibt es keine offiziellen Zahlen.¹⁹⁹ In den Medien kursieren Schätzungen, doch gilt deren Überprüfung als unmöglich, weil es keine staatlichen oder privaten Stellen gibt, die die Lage kontinuierlich beobachten.²⁰⁰ Es wurden lediglich einzelne Schätzungen von Journalist/innen, NGOs und Wissenschaftler/innen bekannt. So ergab eine Befragung des *Guardian* bei Hilfsorganisationen im Februar 2002 Schätzungen zwischen 2.000 und 8.000 Opfern.²⁰¹ *Der Spiegel* berichtete im August 2002, man ginge in Afghanistan von bis zu 5.000 zivilen Opfern der US-Bombardements aus²⁰² und in einer im Januar 2002 an der US-Universität von New Hampshire erstellten Untersuchung des Wirtschaftsprofessors Marc Herold ist von 3.100 bis 3.600 getöteten Zivilisten/innen seit Oktober 2001 die Rede. Die Studie *Project on Defense Alternatives des Commonwealth Institute* – ein unabhängiges Politikforschungsinstitut in Cambridge, Massachusetts – schätzt die Zahl der zivilen Opfer, die unmittelbar auf die Kampfhandlungen zurückzuführen seien, auf 1.000 bis 1.300 und orientiert sich dabei vorwiegend an „westlichen“

¹⁹³ „Afghan massacre haunts Pentagon“, *The Guardian*, 14.09.2002.

¹⁹⁴ UN General Assembly, The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security. Report of the Secretary-General, New York, Para. 41 (UN doc. A58/616).

¹⁹⁵ Heinz u.a. 2003, S. 31f.

¹⁹⁶ „Karzai Urges US Coalition to Ensure Civilians Safe“, <http://www.azcentral.com/news/reuters/stories/NEWS-AFGHAN-FIGHTING-DC.shtml> [27.02.2003].

¹⁹⁷ „Way off the Mark“, *Time*, 22.12.2003.

¹⁹⁸ Ebd.

¹⁹⁹ Heinz u.a. 2003, S. 31.

²⁰⁰ „Fehler der USA in Afghanistan“, *die tageszeitung*, 22.07.2002.

²⁰¹ „US raids killed 800 Afghan civilians: On-the-ground survey warns more dead yet to be counted“, *The Guardian*, 22.07.2002.

²⁰² „Die Todeswüste des Generals“, *Der Spiegel*, Nr. 32, 2002, S. 107.

Pressemeldungen; Ermittlungen der US-amerikanischen NGO *Global Exchange* im Zeitraum von März bis Juni 2002 ergaben allein in zehn der 32 afghanischen Provinzen eine Gesamtzahl von 824 Todesopfern unter der Zivilbevölkerung.²⁰³

Die afghanische Regierung ging im Juli 2002 von weniger als 500 bei US-Luftangriffen getöteten Zivilisten/innen aus. Der Sprecher von Präsident Karsai erklärte hierzu im Juli 2002, man habe die US-Regierung gebeten, sorgfältiger bei der Verfolgung von Taliban- und al-Qa'ida-Kämpfern vorzugehen und Geheimdienstberichte über ihren Aufenthalt zu verifizieren, bevor man aktiv würde. Es sei sehr wichtig für die USA und die afghanische Regierung, die Unterstützung der afghanischen Zivilbevölkerung zu bewahren und die Zahl der Opfer so gering wie möglich zu halten.²⁰⁴

Die Unterschiede in den Zahlenangaben sind deutlich. Die Öffentlichkeit und die Angehörigen von Betroffenen sind mangels hinreichender Erfassung der Auswirkungen von Militäraktionen auf die Zivilbevölkerung bzw. lückenhafter Berichterstattung auf Schätzungen oder die nicht selten mit hohem Risiko verbundenen Recherchen von Vertretern/innen der Zivilgesellschaft angewiesen.

Obwohl die USA nach Medienberichten circa 900 Millionen bis eine Milliarde US-Dollar pro Monat für den Krieg in Afghanistan ausgaben, werden seitens den USA oder der Anti-Terror-Koalition keine Ressourcen dafür eingesetzt, offizielle Statistiken über tote und verletzte Zivilisten/innen zu führen. Auch gibt es kaum Auskunft über diesbezügliche mögliche Verletzungen der Menschenrechte und des Humanitären Völkerrechts sowie über Untersuchungen und Gerichtsverfahren im Hinblick auf mögliche Verletzungen. Für diese Mängel in der Erfüllung von Informations- und Untersuchungspflichten sind freilich auch die Regierungen jener Staaten, deren Militärkräfte innerhalb der Anti-Terror-Koalition in Afghanistan aktiv sind, das heißt auch die Regierungen Afghanistans und Deutschlands mit verantwortlich.

Auch folgende Sachverhalte stellen möglicherweise Verletzungen des Humanitären Völkerrechts durch die Koalitionstruppen dar:

- Im Juli 2002 bombardierten US-Militärpiloten eine Hochzeitsgesellschaft in Urusgan/Afghanistan. 48 Menschen starben, 117 wurden verwundet. Zwar erhielten Familienangehörige Schadensersatz, aber es kam zu keiner Aufklärung, wer für den Angriff verantwortlich war.²⁰⁵
- Im April 2003 kamen vier Männern und sieben Frauen durch einen Bombentreffer auf ihr Haus in der Stadt Shkin (Provinz Paktika) ums Leben. Amnesty international forderte die umgehende Untersuchung der Todesumstände dieser Menschen.²⁰⁶

Ein anderer Fall: „friendly fire“

Nachdem eine F-16 der US-Luftwaffe im April 2002 eine Bombe auf kanadische Soldaten abgeworfen hatte, die an einer nächtlichen Schießübung teilnahmen, starben vier der Soldaten, acht weitere wurden verletzt. Im September 2002 gab die US-Luftwaffe bekannt, dass die beiden Piloten wegen fahrlässiger Tötung (*involuntary homicide*) vor Gericht gestellt werden.²⁰⁷ Dies ist einer der seltenen Fälle einer Anklageerhebung in Zusammenhang mit Kriegshandlungen in Afghanistan. In einer späteren Phase des Prozesses wurde die Anklage wegen *involuntary homicide* fallen gelassen und ein nicht-gerichtliches Verfahren (ein so genanntes *non-judicial punishment hearing*) vom ermittelnden Militärjuristen empfohlen, das heißt, ein internes Untersuchungsverfahren der US-Luftwaffe.²⁰⁸ Anfang Juli 2004 wurde einer der beiden Piloten zu einer Geldstrafe von 5.672 US-Dollar verurteilt und konnte somit einer Gefängnisstrafe entgehen. Ihm wurde außerdem die Flugerlaubnis der US-Luftwaffe entzogen. Der andere Pilot, der bei dem Einsatz das Kommando innehatte, hatte bereits im Jahr zuvor einen Tadel erhalten. Seinem Entlassungsbegehren wurde stattgegeben.²⁰⁹

²⁰³ <http://pubpages.unh.edu/~mwherold/AfghanDailyCount.pdf>; Carl Conetta, „Operation Enduring Freedom: Why a Higher Rate of Civilian Bombing Casualties“, Project on Defense Alternatives, Briefing Report #11, Januar 2002; „Afghan Portraits of Grief: The Civilian/Innocent Victims of US Bombing in Afghanistan“, Global Exchange, San Francisco, September 2002.

²⁰⁴ „Afghans defend US air strikes“, *BBC*, 21.07.2002, http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/south_asia/2142899.stm [27.07.2004].

²⁰⁵ Darstellung nach den Berichten in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 30.07.2002, UN News Service, 31.07.2002, *International Herald Tribune*, 01.08.2002.

²⁰⁶ Vgl. <http://www2.amnesty.de/internet/deall.nsf> [01.06.2004].

²⁰⁷ „Canadian troops fired toward sky before U.S. bomb killed them“, *International Herald Tribune*, 29.11.2002.

²⁰⁸ „Air Force drops homicide charges in friendly fire deaths“, *The Salt Lake Tribune*, 20.06.2003.

²⁰⁹ „Air Force Pilot Who Bombed Canadians Is Fined \$ 5,672“, *The Washington Post*, 07.07.2004.

Behandlung von Gefangenen durch das US-Militär

Im März 2003 gab das US-Militär bekannt, dass der Tod von zwei afghanischen Gefangenen auf dem Luftwaffenstützpunkt Bagram von Mitte Dezember 2002 jetzt als Mord angesehen würde. Die ursprünglichen Diagnosen „Herzschlag“ und „Lungenembolie“ hätten sich als falsch erwiesen, in beiden Fällen hätten Verletzungen durch stumpfe Gewalt zum Tod geführt. Eine genauere Erklärung zu den Todesumständen von Mullah Habibullah und Dilawar hat die US-Regierung bis zum Juni 2004 noch nicht abgegeben.²¹⁰ Der Bericht von Brigadegeneral Chuck Jacoby über die Todesfälle in US-Gewahrsam wird im Juli 2004 erwartet.²¹¹ Nach einem Bericht der *New York Times* war eine Einheit des US-Militärgeheimdienstes, die die Verhöre in Bagram geleitet hatte, später auch für Befragungen im Gefängnis Abu Ghraib in Bagdad verantwortlich. Die in Afghanistan entwickelten Verhörmethoden seien auch in Irak angewendet worden.²¹² Ein Mitglied einer Militärpolizeieinheit teilte der Zeitung mit, dass die Einstufung der Gefangenen als *enemy combatants*, die nicht dem Schutz der Genfer Konvention unterliegen, sicherlich ebenso zu den Misshandlungen beigetragen habe wie rassistische Motive.²¹³

Ein weiterer Afghane starb im Juni 2003 in einer Haftanstalt in Asadabad (Provinz Kunar).²¹⁴ Das U.S. Central Command, das für Afghanistan zuständig ist, hat eine Stellungnahme zu diesem und mindestens zwei weiteren Todesfällen bisher abgelehnt.²¹⁵

Im März 2004 veröffentlichte Human Rights Watch einen neuen Bericht zum Vorgehen der US-Streitkräfte in Afghanistan. Kritisiert wurden die willkürliche Internierung von Zivilisten/innen, übermäßige Gewalt bei Verhaftungen von so genannten Nicht-Kombattanten und die Misshandlung von Gefangenen.²¹⁶ US-Senator Patrick Leahy (Demokratische Partei, US-Bundesstaat Vermont) vertrat gegenüber der Zeitung *The Guardian* die Auffassung, dass die Misshandlungen in Afghanistan nicht weniger ungeheuerlich gewesen seien als in Irak. Da es jedoch kein Bildmaterial gebe, hätten sie nicht

genügend Beachtung gefunden. Die Regierung verfare im „Krieg gegen den Terrorismus“ nach einer Politik des *anything goes*. Wichtig sei, dass die Vorfälle gründlich untersucht und Straftäter verurteilt würden. Human Rights Watch betonte, die USA würden in Irak zumindest versuchen, ihr Haftsystem nach den Genfer Konventionen auszurichten. Für Afghanistan gelte dies nicht.²¹⁷

Die riesige Haftanstalt Pol-e Tscharki im Osten Kabuls gilt als afghanisches Pendant zum Bagdader Gefängnis Abu Ghraib. Sie diene erst der kommunistischen und später der Taliban-Regierung. Ehemalige Gefangene berichteten laut Human Rights Watch, sie seien brutal geschlagen, mit kaltem Wasser übergossen und extremen Temperaturen ausgesetzt worden. Erwähnt wurden außerdem Schlafentzug über einen längeren Zeitraum, Maßnahmen zur Desorientierung der Gefangenen, etwa durch das Tragen von Kapuzen oder Brillen, und stundenlanges Ausharren in schmerzhaften Positionen.²¹⁸ Angehörige der US-Streitkräfte haben laut Human Rights Watch zugegeben, dass Schlafentzug und andere Methoden zur Desorientierung der Gefangenen vor und während der Verhöre eingesetzt wurden.²¹⁹

In Bagram, dem Hauptstützpunkt der USA 40 Kilometer nördlich von Kabul, befinden sich laut einem Bericht des *Spiegel* vom Mai 2004 etwa 300 bis 400 tatsächliche oder angebliche Terroristen/innen ohne Anklage in Haft. Die Gefangenen sind dem Bericht zufolge Afghanen, Araber und Pakistaner. Sie werden in Stahlcontainern festgehalten. Die Verhöre wurden nach Aussage eines früheren Gefangenen sowohl von Angehörigen des Militärs, der CIA sowie von Mitarbeitern/innen privater Sicherheitsdienste durchgeführt. Sie würden gefilmt und von außerhalb der Verhörräume beobachtet. Um den Willen der Verdächtigen zu brechen, würden die Temperaturen in den Containern schlagartig von sehr hoch auf arktische Kälte umgestellt und Medikamente für Schwerkranke verweigert, wenn sie nicht kooperierten. Auch würden die Gefangenen dauerhaft mit Musik beschallt. Einige Häftlinge seien nackt ausgezogen worden und mussten sich sexuell erniedrigenden Durchsuchungsmaßnahmen unterziehen.²²⁰ Während man einige Gefangene, deren Aussagen vermutlich als

²¹⁰ Vgl. http://www.hrw.org/english/docs/2004/05/13/afghan8577_txt.htm [18.05.2004].

²¹¹ Vgl. „They said this is America...if a soldier orders you to take off your clothes, you must obey.“ *The Guardian*, 23.06.2004.

²¹² „Afghan deaths linked to unit at Iraq prison“, *New York Times*, 24.05.2004.

²¹³ „Cuba base sent its interrogators to Iraqi prison“, *New York Times*, 29.05.2004.

²¹⁴ Vgl. <http://www.washingtonpost.com/ac2/wp-dyn/A11017-2004May8> [10.05.2004].

²¹⁵ Vgl. http://www.hrw.org/english/docs/2004/05/13/afghan8577_txt.htm [18.05.2004] und Human Rights Watch 2004f.

²¹⁶ Vgl. „Folter auch in Afghanistan?“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 13.05.2004.

²¹⁷ Vgl. „They said this is America ... if a soldier orders you to take off your clothes, you must obey.“ *The Guardian*, 23.06.2004.

²¹⁸ Human Rights Watch 2004f, S. 36 und http://hrw.org/english/docs/2004/05/13/afghan8577_txt.htm [18.05.2004].

²¹⁹ Human Rights Watch, 2004b, S. 35f.

²²⁰ „Das Netz der Lager“, *Der Spiegel*, 13.05.2004; „They said this is America ... if a soldier orders you to take off your clothes, you must obey.“ *The Guardian*, 23.06.2004.

nicht relevant betrachtet wurden, nach wenigen Wochen entlassen hätte, blieben andere Monate interniert. Wieder andere würden nach Guantánamo Bay geflogen. Vom so genannten „Rumsfeld Processing“ betroffene Gefangene würden nicht auf der Liste der Inhaftierten geführt. Es sei möglich, dass sie zu Verhörzwecken an den ägyptischen oder andere ausländische Geheimdienste überstellt werden.²²¹

Eine Vertreterin des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz wies im März 2004 darauf hin, dass das IKRK längst nicht alle Gefangenen in Bagram sehen könne.²²² Nach den Vorwürfen, dass es auch in afghanischen Gefängnissen Misshandlungen gegeben habe, hat das US-Militär einer IKRK-Delegation im Juni 2004 den Besuch einer Haftanstalt in Bagram erlaubt. Diese Besuche dürfen seither alle zwei Wochen stattfinden. Jedoch befindet sich laut eines im Juni 2004 veröffentlichten Berichtes von Human Rights Watch auch weiterhin keine andere afghanische Haftanstalt unter internationaler Beobachtung.²²³

Diskussionen über Verhöre innerhalb des US-Militärs

Rechtsexperten/innen des Pentagon haben nach einem Bericht des *Guardian* schon bald nach Beginn des Afghanistan-Krieges Argumente für eine möglichst weite Auslegung der völkerrechtlichen Bestimmungen, darunter des Humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte, erörtert. Der Führung des Pentagon sei es dabei auch um psychologische Methoden zur Informationsgewinnung gegangen. In diesem frühen Kriegsstadium sei man nicht davon ausgegangen, dass die Gefangenen dauerhaft in Bagram einsitzen würden. Ursprünglich sollten hier nur Informationen zur unmittelbaren Kriegsführung gewonnen werden. Mit der Zeit habe sich jedoch herausgestellt, dass die Verhöre nicht den gewünschten Erfolg brachten. Auf die Verhörexperten/innen sei deshalb Druck ausgeübt worden. In einem Memorandum vom 16. April 2003 an den Oberbefehlshaber des U.S. Southern Command habe US-Verteidigungsminister Donald Rumsfeld 25 so ge-

nannte *Counter-Resistance Techniques* genehmigt. Dazu gehörten auch Maßnahmen, die den Stolz und das Selbstbewusstsein der Gefangenen verletzen sollten, weiterhin die „Anpassung“ der Raumtemperatur und des Schlafes sowie die Isolation der Häftlinge von ihren Mithäftlingen. So genannte *Fear Up Harsh*-Methoden sollten bei den Gefangenen Angstzustände auslösen. Der Einsatz der Verhörtechniken sollte auf „feindliche Kämpfer“ in Guantánamo Bay beschränkt bleiben. Teilweise wird bei der Aufführung dieser Methoden ausdrücklich darauf hingewiesen, dass sie nach Auffassung „anderer Nationen“ nicht mit den Bestimmungen der Genfer Konventionen übereinstimmen und als „inhuman“ gelten. Das Memorandum wurde mit dem Vermerk „Not releasable for foreign nationals“ versehen.²²⁴

Eine wichtige Rolle im Gefängnissskandal von Abu Ghraib scheint Captain Carolyn Wood gespielt zu haben. Sie tat in Bagram Dienst und wurde später in den Irak abgeordnet. Nach den Angaben eines US-Militärsprechers ordnete sie Einsatzregeln für Verhöre (*interrogation rules of engagement*) an, die Schlafentzug, Desorientierungsmaßnahmen, das Verharren in schmerzhaften Positionen, die „Manipulation“ der Mahlzeiten und den Einsatz von Hunden einschlossen. Es wird jedoch davon ausgegangen, dass Wood lediglich Befehlsempfängerin von höherer Stelle gewesen ist. Sie habe einen Kurs für Vernehmungsspezialisten/innen in Fort Huachuca, Arizona, absolviert.

In der afghanischen Presse tauchen überdies immer wieder Berichte über die Zustände im Gefängnis von Scheberghan in Nordafghanistan auf. In Scheberghan, dem Geburtsort von General Abdul Raschid Dostum, gibt es laut Angaben von Human Rights Watch auch nach einer Amnestie durch Präsident Karsai²²⁵ noch rund eintausend Gefangene, vor allem mutmaßliche Taliban-Angehörige und al-Qa'ida-Kämpfer. In den 18 Quadratmeter großen Zellen seien bis zu 20 Männer untergebracht, sie bekämen nicht genügend zu essen und zu trinken. Verhöre oder Verurteilungen gebe es nicht, auch juristische Verfahren würden nicht eingeleitet. Usbekische Milizionäre des Generals Dostum sollen eine nicht bekannte Zahl von Insassen/innen ermordet haben.²²⁶

²²¹ Vgl. „They said this is America ... if a soldier orders you to take off your clothes, you must obey.“ *The Guardian*, 23.06.2004.

²²² „Army Probing Deaths of 2 Afghan Prisoners“, *Washington Post*, 05.03.2003.

²²³ Human Rights Watch 2004e.

²²⁴ Wichtige, für den Folterskandal relevante Memoranden sind über die Internetseite des National Security Archives zugänglich: <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB127/index.htm> [23.06.2004]. Das National Security Archive ist eine US-amerikanische NGO, die der US-Sicherheitspolitik kritisch gegenübersteht. Eine zweite Übersicht findet sich in der *Washington Post* <http://www.washingtonpost.com/ac2/wp-dyn/A62516-2004Jun22?language=printer> [27.07. 2004].

²²⁵ Human Rights Watch 2004b, S. 42.

²²⁶ „Lebendig begraben im Knast von Schiberghan“, *die tageszeitung*, 25.11.2003.

Gesicherte Informationen über die Zahl der Gefängnisse in Afghanistan unter US-Kontrolle gibt es bislang nicht. Die US-amerikanische NGO Human Rights First berichtete in einem im Juni 2004 erschienenen Bericht von mehr als 20 Haftorten, von denen die meisten nicht offiziell bestätigt sind (sie hatte umfangreiche Recherchen durchgeführt).²²⁷ Aufgedeckt wurden dadurch in Afghanistan 23 Einrichtungen (ein *collection center* bei der U.S. Air Force Base Bagram, Kandahar *detention facility*, 20 *outlying transient sites*, das sind Durchgangslager für Festgenommene). Die Existenz von sieben weiteren Haftenrichtungen wird vermutet, das heisst, sie wurden bisher offiziell von der US-Regierung nicht bestätigt.

Nach dem Bericht unterhält der US-Geheimdienst CIA in Afghanistan ein streng geheimes Verhörzentrum in Bagram, die U.S. Special Forces haben Zentren in Khost und Gardez.²²⁸ Ein ehemaliger Gefangener berichtet, er sei in Gardez, an den Händen gefesselt, über einen Zeitraum von 20 Tagen bis zu zehn Stunden pro Tag der direkten Sonneneinstrahlung ausgesetzt worden, bis ein amerikanischer Arzt dieses Vorgehen unterbunden habe. Er sei getreten und geschlagen worden und habe sich mit anderen Gefangenen nackt ausziehen müssen.²²⁹ Ein Verhörzentrum in Kabul wird nach einem *Spiegel*-Bericht von US-Soldaten „Hundekäfig“ genannt, da die Zellen dort eigentlich für Tiere gebaut sind. Kontrolliert würden die geheimen Lager nicht. Sie seien hermetisch abgeriegelt und „de facto schwarze Löcher in Sachen Menschenrechte“.²³⁰

Human Rights Watch macht darauf aufmerksam, dass die Haftbedingungen, die unter US-Kommando in Afghanistan herrschen, gegen das Humanitäre Völkerrecht, vor allem gegen die III. und IV. Genfer Konventionen, sowie gegen internationale Menschenrechtsstandards verstoßen. Den Regierungen der USA und Afghanistans werden deshalb, unter anderem, folgende Empfehlungen unterbreitet:

- alle Haftenrichtungen seien öffentlich zu identifizieren, in denen das US-Militär und der CIA Gefangene festhalten;

- von Häftlingen behauptete Misshandlungen sollten untersucht und die Ergebnisse veröffentlicht werden;
- afghanische Truppen, die unter US-Kommando operieren, sollten von Menschenrechtsverletzungen abgehalten werden;
- mit der afghanischen Regierung sollte ein funktionierendes Gerichtssystem aufgebaut werden und
- es sei sicherzustellen, dass die Richtlinien des US-Militärs für die Festnahme von Nicht-Kombattanten außerhalb von Kämpfen durch US-Militär und Nachrichtendiensten im Einklang mit normalen Polizeimethoden stehen.²³¹

Das US-Militär in Afghanistan hat die Vorwürfe von Human Rights Watch mit den Worten zurückgewiesen, Afghanistan sei ein Kriegsgebiet und man folge den Gesetzen des Krieges. Die Genfer Konventionen würden als Richtlinie genutzt und man versuche, sie zu befolgen. Bei der Anwendung von Gewalt gehe man vorsichtig vor. Human Rights Watch wurde auch ein mangelndes Verständnis der Situation vor Ort vorgeworfen. Der Vorsitzende der Afghanischen Menschenrechtskommission erklärte der *BBC*, „in einigen Fällen“ würden die US-Truppen außerhalb des Gesetzes operieren.²³²

Maßnahmen zur Vorbeugung

Kamal Hossein aus Bangladesch nahm die Aufgabe des Sonderberichterstatters für Afghanistan der VN-Menschenrechtskommission bis Ende 2002 wahr. Dann blieb die Stelle vakant. Erst im April 2004 wurde sie neu mit Cherif Bassiouni besetzt.²³³

Die afghanische Regierung hat mit internationaler Unterstützung im Juni 2002 eine staatliche nationale Menschenrechtskommission (Afghan Independent Human Rights Commission, AIHRC) ins Leben gerufen. Diese soll sich vor allem der Beobachtung der innerstaatlichen Menschenrechtslage sowie der Untersuchung von Menschenrechtsverletzungen widmen. Zu ihren Auf-

²²⁷ Human Rights First 2004.

²²⁸ Ebda., S. 9.

²²⁹ Vgl. „They said this is America ... if a soldier orders you to take off your clothes, you must obey.“ *The Guardian*, 23.06.2004.

²³⁰ „Das Netz der Lager“, *Der Spiegel*, 13.05.2004.

²³¹ Human Rights Watch 2004f, S. 51f.

²³² „Foltervorwürfe gegen US-Truppen in Afghanistan“, *Der Tagesspiegel*, 09.03.2004.

²³³ Vgl. Hosseins letzten Bericht vor der Amtsaufgabe, in dem freilich kaum etwas über Menschenrechtsverletzungen durch die Militärkräfte von *Operation Enduring Freedom* steht (United Nations 2002).

gaben sollen auch die Annahme von Einzelbeschwerden, die Institutionalisierung von Menschenrechtsbildung, die Einleitung eines umfassenden Aufarbeitungsprozesses unter Beteiligung aller Bevölkerungsgruppen und die Fortbildung staatlicher Polizeikräfte gehören. Allerdings sind den Wirkungsmöglichkeiten dieser Polizei durch die instabile Lage in vielen Teilen des Landes zunächst deutliche Grenzen gesetzt.

Die Afghanische Menschenrechtskommission (AIHRC) hat 43 Beschwerden von freigelassenen Gefangenen und Angehörigen von Gefangenen erhalten. Sie bat den US-Kommandeur David W. Barno im Mai 2004, Haftorte besuchen zu können (er kommandiert rund 11.000 Soldaten der Anti-Terror-Koalition, die Taliban und al-Qa'ida bekämpfen²³⁴). Er lehnte ab; nur das IKRK dürfe Gefangene besuchen.²³⁵ Die meisten Beschwerden, berichtete Fahim Hakim, der stellvertretende Vorsitzende der Kommission, kämen aus Gardez, Jalalabad und Kandahar. Die Kommission hat in einem Schreiben an US-Befehlshaber Barno die Einrichtung einer Verbindungsstelle vorgeschlagen, über die ein Zugang zu den Gefangenen ermöglicht werden soll. Eine Antwort darauf hat sie bisher nicht erhalten.²³⁶

Für das Jahr 2004 plant die Kommission zunächst die Beschaffung von Informationen bezüglich vergangener schwer wiegender Menschenrechtsverletzungen und die forensische Untersuchung zweier Massengräber im Norden des Landes. Besonders das letztere Vorhaben hängt jedoch maßgeblich von der Bereitschaft der internationalen Gemeinschaft ab, die Sicherheit der Teilnehmer (gegebenenfalls auch durch Einsatz von Schutztruppen der ISAF) zu gewährleisten. Weiterreichende Maßnahmen, insbesondere hinsichtlich der Aufklärung gegenwärtiger Menschenrechtsverletzungen, scheinen derzeit kaum möglich zu sein.

Die AIHRC wird im Wesentlichen von der Hilfsmission der Vereinten Nationen in Afghanistan (UN Assistance Mission in Afghanistan, UNAMA) unterstützt, in die eine kleine Beratungskomponente mit einer Expertenposition eingebaut ist. Hauptaufgabe der Experten/in soll darin liegen, dem Sondergesandten des Generalsekretärs der VN (seit dem 11. Februar 2004 ist dies der Franzose Jean Arnault) sowie dem HKMR Bericht zu

erstatten. Bisher wurde auf diese Stelle aber noch niemand berufen.

Immerhin wird die Integration menschenrechtlicher Aspekte in das Programm von UNAMA im Einklang mit der Bonner Vereinbarung aus 2001, auf dem Papier betont. Um diese Menschenrechtskomponente zu etablieren bzw. zu festigen, steht das Büro des Hochkommissariats für Menschenrechte der AIHRC und UNAMA beratend zur Seite. Eine Außenstelle des HKMR in Afghanistan selbst ist nicht geplant.

Fazit

Trotz des Einsatzes der ISAF herrscht in Afghanistan außerhalb der Hauptstadt erhebliche Unsicherheit. Der Machtkampf zwischen der Regierung und den *warlords* scheint sich fortzusetzen, denn zahlreiche Milizen sind aktiv. Die unsichere Gesamtlage verhindert weiter sowohl die Aufklärung vergangener Menschenrechtsverletzungen als auch die Bearbeitung aktueller Fälle. Bereits in der letzten Studie war die mangelnde Rechenschaftspflicht der Koalitionstruppen unter Führung der US-Streitkräfte beklagt worden; diese hält an. Neu sind Hinweise auf Misshandlungen auch in afghanischen Gefängnissen, die im Zusammenhang mit dem Folter-skandal im Gefängnis Abu Ghraib in Bagdad aufgedeckt wurden.

Die Praxis der Untersuchungen durch die US-Armee bleibt unbefriedigend: Auf die Fälle von Verletzten und Toten folgte die Ankündigung von offiziellen Untersuchungen durch die US-Streitkräfte. Es wird aber für die Öffentlichkeit in keiner Weise sichtbar gemacht, wer genau sie durchführt, zu welchen Ergebnissen sie kommen und welche Konsequenzen für das Militär daraus gezogen werden. US-Militärangehörige untersuchen die „eigenen Fälle“. Zwar ist das in vielen Ländern der Welt verbreitet. Gleichwohl stellt sich angesichts der Häufung von Fällen und ihrer wenig transparenten Aufarbeitung die Frage, ob nicht eine unabhängige Untersuchung dringend erforderlich wäre. Denn nur diese würde Unparteilichkeit und damit Objektivität und Glaubwürdigkeit der Untersuchungsergebnisse sicherstellen.

²³⁴ „General vows to catch Bin Laden“, *BBC News*, 26.01.2004. http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/3430577.stm [27.07.2004].

²³⁵ Human Rights Watch 2004e und „USA lehnen Besuche ab“, *Frankfurter Rundschau*, 12.05.2004.

²³⁶ „USA lehnen Besuche ab“, *Frankfurter Rundschau*, 12.05.2004.

2.5 Irak

Der Krieg der USA und Großbritanniens gegen Irak wurde bekanntlich vom VN-Sicherheitsrat nicht legitimiert.²³⁷ Unter Führung der USA stehen gegenwärtig in Irak rund 130.000 US-Soldaten/innen sowie größere Kontingente – mit jeweils über 500 Militärangehörigen – aus Großbritannien, Italien, Polen, Ukraine, den Niederlanden, Japan, Australien, Rumänien und Südkorea.²³⁸

Nach dem tödlichen Anschlag gegen den Irak-Beauftragten der VN und VN-Hochkommissar für Menschenrechte Sergio Vieira de Mello und 22 weitere VN-Beamte im August 2003 zogen die VN fast ihr gesamtes Personal aus Irak ab. Eine Stelle mit Monitoring-Funktionen, etwa der VN, eine nationale Menschenrechtskommission oder eine Vertretung internationaler Menschenrechts-NGOs vor Ort gibt es nicht. Das Mandat des für den Irak zuständigen Länderberichterstatters der VN-Menschenrechtskommission fordert nur jährliche Berichte.²³⁹

Der Provisorische Regierungshat hat im Februar 2004 ein Menschenrechtsministerium eingerichtet, über dessen Aktivitäten aber bisher nur wenig bekannt wurde.²⁴⁰ Langsam entstehen auch irakische NGO im Menschenrechtsbereich, zum Beispiel die Organization of Women's Freedom in Iraq, die sich gegen private und staatliche Diskriminierung sowie Gewalt gegen Frauen wendet.²⁴¹

Aufklärung von Menschenrechtsverletzungen

Mit der Hilfe privater Organisationen wurden einige Massengräber geöffnet, und es wird versucht, die Opfer des Regimes von Saddam Hussein zu identifizieren. Allerdings fehlt es bisher an einem kohärenten Plan, um systematisch Fortschritte zu erzielen.²⁴² Nach Einschätzung der Menschenrechts-NGO Human Rights Watch wurde unmittelbar nach dem Sturz des Hussein-Regimes versäumt, entdeckte Massengräber durch Soldaten zu sichern. So kam es zu wenig fachgerechten und unkoordinierten Grabungen durch forensische Laien,

die dazu führten, dass viele der ausgegrabenen Körper nicht mehr identifiziert werden konnten. Dadurch wurden nicht nur zahlreiche Angehörige der Möglichkeit beraubt, nach langer Zeit der Unsicherheit Gewissheit über den Verbleib von „verschwundenen“ Familienangehörigen zu erhalten, sondern es wurden auch potentiell wichtige Beweise für Massenexekutionen und ähnliche grausame Verbrechen beschädigt oder zerstört.²⁴³

Ein ähnlicher Mangel an kohärenter Planung ist hinsichtlich der Auswertung der erheblichen Aktenbestände aus der Regierungszeit des Diktators zu beobachten. Hilfsangebote der Bundesbeauftragten für Stasi-Unterlagen an den Irak wurden in den Medien bekannt. Es gibt jedoch das sogenannte „Entbaathifizierungsbüro“. Es soll ehemalige Regierungsangestellte durchleuchten, die Mitglieder der Baath-Partei waren. Initiativen zur Aufarbeitung von vergangenen Menschenrechtsverletzungen sind infolge der unverändert kritischen und unberechenbaren Sicherheitslage weitgehend unterblieben.

Nach der Machtübergabe vom 28. Juni 2004 an die irakische Interimsregierung (Interim Governing Council, IGC) wurde Saddam Hussein zusammen mit elf seiner Gefolgsleute, darunter sein früherer Außenminister Tarik Asis sowie weitere ehemals enge Berater und hohe Funktionäre, der irakischen Justiz übergeben. Anfang Juli 2004 wurde die Anklage gegen den ehemaligen Diktator vor dem irakischen Sondergericht, welches das Verfahren gegen ihn durchführen soll, verlesen. Zu den Verbrechen, die Hussein vorgeworfen werden – auf Einzelheiten soll hier nicht eingegangen werden –, gehören schwerste Menschenrechtsverletzungen und Kriegsverbrechen. Gleichwohl sollten international anerkannte Verfahrensgrundsätze, insbesondere das *fair-trial*-Prinzip, eingehalten werden. Einen Erfolg für die irakische Bevölkerung kann dieser Prozess nur darstellen, wenn der ehemalige Diktator der Verbrechen, derer er beschuldigt wird, durch ein rechtsstaatliches Verfahren überführt wird.

Am 10. Dezember 2003 gab der *Interim Governing Council* die Einrichtung eines Sondertribunals für die strafrechtliche Verfolgung hochrangiger Mitglieder des

²³⁷ Zur Entscheidungsfindung innerhalb der US-Regierung, die zum Krieg führte, siehe Woodward 2004.

²³⁸ „Die ausländischen Truppen im Irak“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 17.07.2004.

²³⁹ MRK-Resolution 1991/74 v. 6.3.1991, zuletzt erneuert in Res. 2003/84 v. 25.04.2003. Vgl. für 2002 und 2003 die Berichte des Sonderberichterstatters der MRK: UN Doc A / 57/325 sowie A/58/338.

²⁴⁰ Vgl. Berichte in <http://www.japan.usembassy.gov/e/tp-20040217-11.html> und <http://www.occupationwatch.org/article.php?id=5246> [27.07.2004]. Die Eröffnungsrede Paul Bremers findet sich auf <http://www.japan.usembassy.gov/e/tp-20040217-11.html> [27.7.2004].

²⁴¹ <http://www.equalityiniraq.com/whowe.htm>

²⁴² Zu den Herausforderungen siehe Jüttner 2003.

²⁴³ Für einen Überblick siehe Human Rights Watch 2004a.

Regimes bekannt. Das Tribunal soll gemäß seinem Statut im Wesentlichen für Kriegsverbrechen, für Verbrechen gegen die Menschlichkeit und für Völkermord zuständig sein.²⁴⁴

Nach dem Bericht des HKMR vom 8. Juni 2004 zur Menschenrechtssituation in Irak wird das Statut internationalen Verfahrensstandards nicht gerecht. Insbesondere seien noch keine Beweis- und Verfahrensregeln festgelegt worden.

Diese Einschätzung bestätigt den Befund der Menschenrechtsorganisation Human Rights Watch, mit dem sich die Organisation bereits im Dezember 2003 in einem Memorandum an den IGC wandte. HRW betont in diesem Memorandum drei Hauptkritikpunkte:

- Nach dem Statut ist richterliche Erfahrung im Bereich der Verbrechen, für die das Tribunal zuständig ist, nicht erforderlich.
- Die Todesstrafe wird nicht ausgeschlossen.
- Bestimmungen des irakischen Straf- und Strafprozessrechts sollen ergänzend hinzugezogen werden.²⁴⁵

Am 8. März 2004 verkündete der Interim Governing Council eine Art Verfassung für die Übergangszeit bis zur Wahl eines Parlaments durch die irakische Bevölkerung. Im Zusammenhang mit dem Sondertribunal fällt auf, dass diese Verfassung in Artikel 15 das Recht auf einen fairen und offenen Prozess gewährleistet. Gemäß Artikel 3 müssten sämtliche Bestimmungen der Verfassung bezogen auf das Statut des Sondertribunals vorrangig sein („Supreme Law of the land“).

Menschenrechtsverletzungen 2003/2004

Misshandlungen im US-Militärgewahrsam

Die USA unterhalten seit Beginn der Kampfhandlungen gegen Irak im März 2003 Gefangenenlager in dem Land. Nach Informationen vom Januar 2004 umfasst das

Gefängnisssystem zehn Hauptlager sowie einige kleinere Einrichtungen auf Militärstützpunkten.²⁴⁶ Human Rights Watch berichtet von einer zentralen Datenbank für die Hauptlager, in denen im Januar 2004 8.968 Inhaftierte aus 21 Ländern aufgenommen waren.²⁴⁷ Wie viele Personen in den kleineren Durchgangslagern festgehalten werden, ist unbekannt.

Die unabhängige Beobachtung und Kontrolle der Haftbedingungen ist für andere Organisationen oder Familienangehörige kaum möglich. Human Rights Watch hat nach eigenen Angaben mehrfach vergeblich versucht, Zugang zu den Haftenrichtungen zu erhalten. Seit November 2003 gibt es so genannte *General Information Center*, in denen Familienangehörige von Gefangenen deren Identifikationsnummer und Aufenthaltsort erfragen können, um Besuche machen zu können. Allerdings müssen die Angehörigen in vielen Fällen monatelang auf die Genehmigung zum Besuch warten.

Folter

Ende April 2004 erfuhr die Weltöffentlichkeit von schweren Menschenrechtsverletzungen durch Angehörige der US-Militärpolizei, die im Gefangenenlager Abu Ghraib als Wachpersonal eingesetzt waren. Die in der Folgezeit in den Medien allgegenwärtigen Fotos dokumentieren Misshandlungen schwersten Ausmaßes, von brutaler Gewaltanwendung gegenüber Inhaftierten bis hin zu ihrer sexuellen Erniedrigung.

Memorandum des US-Justizministeriums an das Weiße Haus

Jay S. Bybee, Assistant Attorney General, Memorandum for Alberto R. Gonzales, Counsel to the President, 1.8.2002

Re: Standards of Conduct for Interrogation under 18 U.S.C. §§2340-2340A²⁴⁸

(Betr. Verhaltensstandards nach der VN-Antifolterkonvention, wie sie in den §2340-2340A im Abschnitt 18 des U.S. Code vorgeschrieben werden)

²⁴⁴ Das Statut ist abrufbar unter http://www.cpa-iraq.org/human_rights/Statute.htm [01.06.2004].

²⁴⁵ <http://www.hrw.org/english/docs/2004/01/15/iraq6942.htm> [27.07.2004].

²⁴⁶ Die größten Lager sind das Abu Ghraib-Gefängnis in Bagdad, das so genannte Camp Bucca in Umm Qasr und die Talil Airforce-Basis südlich von Bagdad. Daneben gibt es drei weitere Gefängnisse in Bagdad sowie je eines in Al-Diwaniya, Tikrit, Mosul und Al-Ramadi. Siehe Human Rights Watch 2004g.

²⁴⁷ Human Rights Watch 2004g.

²⁴⁸ Der Text der §§ 2340 und 2340A zu Folter lautet: „Section 2340 Definitions
As used in this chapter -

(1) „torture“ means an act committed by a person acting under the color of law specifically intended to inflict severe physical or mental pain or suffering (other than pain or suffering incidental to lawful sanctions) upon another person within his custody or physical control;

„Conclusion:

For the foregoing reasons, we conclude that torture as defined in and proscribed by sections 2340-2340A, covers only extreme acts. Severe pain is generally of the kind difficult for the victim to endure. When the pain is physical, it must be of an intensity akin to that which accompanies serious physical injury such as death or organ failure. Severe mental pain require suffering not just at the moment of infliction but it requires lasting psychological harm, such as seen in mental disorders like posttraumatic stress disorder. Additionally, such severe pain can arise only from the predicate acts listed in section 2340 because the acts inflicting torture are extreme, there is significant range of acts that though the might constitute cruel, inhuman, or degrading treatment or punishment fail to rise to the level of torture.

Further, we conclude that under the circumstances of the current war against al Qaeda and its allies, application of section 2340A to interrogations undertaken pursuant to the President's Commander-in-Chief powers may be unconstitutional. Finally, even if an interrogation method might violate section 2340A, necessity or self-defense could provide justification that would eliminate any criminal liability.²⁴⁹

Die gezeigten Misshandlungen sollen im Zeitraum von Oktober bis Dezember 2003 stattgefunden haben und von sieben Militärpolizisten/innen durchgeführt worden sein. Sieben ihrer Vorgesetzten, darunter die Kommandeurin der Militärpolizisten/innen, Brigadegeneralin Janis Karpinski, sowie jeweils zwei Angehörige der CIA und eines zivilen Sicherheitsunternehmens sollen für die Übergriffe verantwortlich bzw. daran beteiligt gewesen sein.²⁵⁰

Bei den Militärpolizisten/innen handelt es sich um Reservisten/innen, von denen zwei zuvor in einer Haftanstalt in den USA gearbeitet hatten. Einer dieser beiden war als Angehöriger des Wachpersonals in einer Haftanstalt im Bundesstaat Pennsylvania tätig, in welcher Misshandlungen und Erniedrigungen von Häftlingen an der Tagesordnung gewesen sein sollen. Seit Veröffentlichung der oben genannten Bilder verdichteten sich die Hinweise auf ähnliche Zustände im gesamten von den USA kontrollierten Haftsystem in Irak. Die *Washington Post* veröffentlichte am 11. Juni 2004 weitere Aufnahmen, auf denen der Einsatz eines Militärwachhundes in nächster Nähe zu einem unbedeckten irakischen Gefangenen und Bisswunden am Körper dieses Gefangenen dokumentiert sind.²⁵¹

- (2) "severe mental pain or suffering" means the prolonged mental harm caused by or resulting from -
 - (A) the intentional infliction or threatened infliction of severe physical pain or suffering;
 - (B) the administration or application, or threatened administration or application, of mind-altering substances or other procedures calculated to disrupt profoundly the senses or the personality;
 - (C) the threat of imminent death; or
 - (D) the threat that another person will imminently be subjected to death, severe physical pain or suffering, or the administration or application of mind-altering substances or other procedures calculated to disrupt profoundly the senses or personality; and
- (3) "United States" includes all areas under the jurisdiction of the United States including any of the places described in sections 5 and 7 of this title and section 46501(2) of title 49.

Section 2340A Torture

(a) Offense-

Whoever outside the United States commits or attempts to commit torture shall be fined under this title or imprisoned not more than 20 years, or both, and if death results to any person from conduct prohibited by this subsection, shall be punished by death or imprisoned for any term of years or for life.

(b) Jurisdiction-

There is jurisdiction over the activity prohibited in subsection (a) if -

- (1) the alleged offender is a national of the United States; or
- (2) the alleged offender is present in the United States, irrespective of the nationality of the victim or alleged offender.

(c) Conspiracy-

A person who conspires to commit an offense under this section shall be subject to the same penalties (other than the penalty of death) as the penalties prescribed for the offense, the commission of which was the object of the conspiracy.

(Quelle: <http://www.universaljurisdiction.info/index/120435>).

²⁴⁹ <http://news.findlaw.com/wp/docs/doj/bybee80102mem.pdf>, S. 46.

²⁵⁰ Bei den zivilen Personen handelt es sich um einen Vernehmungsexperten sowie einen Übersetzer.

²⁵¹ <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/photo/world/G33343-2004Jun11.html> [22.07.2004].

Militärpolizistinnen in Abu Ghraib

Seitdem die Bilder von US-amerikanischen Soldatinnen, die an der Misshandlung von Gefangenen beteiligt waren, um die Welt gingen, wird über die Folgen für Fragen des Geschlechterverhältnisses kontrovers debattiert. Die mediale Verbreitung der Bilder folternder Soldatinnen manifestiert das „unerhörte Ereignis“ und „Novum“ der Frau als Täterin. Der Öffentlichkeit wird suggeriert, dass Frauen, sobald sie über die gleichen Handlungsmöglichkeiten wie Männer verfügen und den gleichen Handlungsbedingungen ausgesetzt sind, genauso agieren wie Männer und ebenfalls nicht vor grausamen und erniedrigenden Taten zurückschrecken. Eine solche Instrumentalisierung der Geschlechterrollen und die einseitige Inszenierung des völkerrechtlichen Delikts der Folter als eine von Frauen ausgeführte sexuelle Handlung weist jedoch darauf hin, dass die US-Soldatinnen, deren tatsächlicher Anteil zehn Prozent der in Irak insgesamt eingesetzten US-Soldaten beträgt, zu Objekten einer männlich dominierten Befehlsstruktur innerhalb des Militärs wurden. Die Bilder folternder Frauen dienen somit nicht nur als Instrument zur Erniedrigung der muslimischen Inhaftierten, sondern sie fungieren gleichsam als Mittel zur Degradierung der Frauen innerhalb des Militärs und unterminieren deren Chance auf Gleichberechtigung.²⁵²

Aufgrund von Berichten der *Washington Post* ist zumindest davon auszugehen, dass die Opfer den Militärermittlern/innen als Zeugen bei der Aufklärung der Vorfälle dienen. Einem Bericht vom 21. Mai 2004 zufolge wurden 13 zum Teil selbst betroffene Gefangene in der Zeit vom 16. bis 21. Januar 2004 unter Eid zu den Vorfällen befragt. Sie bestätigen nicht nur die veröffentlichten Bilder, sondern schilderten weitere, teils noch schwerer wiegende Misshandlungen.²⁵³ So berichten die Gefangenen von Vergewaltigungen, unter anderem unter Zuhilfenahme eines chemischen Leuchtstabes, sowie ähnlichen Erniedrigungen sexueller Art. Mitge-

fangene seien wie Tiere behandelt und unter Anwendung von Zwang dazu gebracht worden, ihrer Religion abzuschwören.

Ein Anfang Mai 2004 an die Öffentlichkeit gelangter Bericht des IKRK vom Februar 2004 stellt fest, dass das US-Militär im gesamten Gefängnisystem in Irak Mittel und Methoden zur Informationsgewinnung einsetzt, die einen klaren Verstoß gegen die III. und IV. Genfer Konvention darstellen. Das IKRK berichtet von 23 bei Fluchtversuchen und Unruhen getöteten Gefangenen im Zeitraum zwischen Mai und November 2003.²⁵⁴

Der Bericht geht zudem über die Misshandlungen in der Haftanstalt Abu Ghraib hinaus. Bereits bei der Festnahme gehöre es zum *modus operandi*, die festgenommenen Personen mit übertriebener Gewaltanwendung zu behandeln und sie entwürdigender Erniedrigung auszusetzen. Dies geschehe im Rahmen von undifferenzierten Massenverhaftungen. Nach dem Bericht schätzen Mitarbeiter der US-Militärgeheimdienste gegenüber dem IKRK die Anzahl der fälschlicherweise Inhaftierten auf 70 bis 90 Prozent der Gesamtzahl. Circa 43.000 Menschen sollen sich bisher während der Besatzung im US-Gewahrsam befunden haben²⁵⁵ (Das Amt des Generalinspektors der US-Armee informierte in seinem Untersuchungsbericht zu Abu Ghraib im Juli 2004, dass rund 50.000 Menschen während *Operation Enduring Freedom* und *Operation Iraqi Freedom* von US-Streitkräften festgenommen worden sind²⁵⁶).

Am 12. Mai 2004 erhielten Abgeordnete des US-Kongresses einen Bericht der *Los Angeles Times* zufolge Einsicht in mehr als 1.600 als Verschlussache gekennzeichnete zusätzliche Bilder und Videoaufzeichnungen, die Folterungen und unter nicht geklärten Umständen getötete irakische Gefangene zeigen.²⁵⁷

Nach wie vor ist nicht eindeutig geklärt, wer die Verantwortung für die Folterungen trägt. Handelt es sich um eigenverantwortliche Taten der Militärpolizisten/innen?

²⁵² Vgl. hierzu zum Beispiel Alice Schwarzer, „Mißhandlungen im Irak. Foltern Frauen wie Männer?“, in: <http://www.faz.net>, 22.06.2004, Thomas Kleine-Brockhoff, „Unter Generalverdacht“, in: <http://www.diezeit.de>, 25/2004 und Karin Gabbert, „Das Bild der folternden Soldatin ist nur scheinbar sensationell“, sagt Karin Gabbert, *tageszeitung*, 12.05.2004. Im Rahmen dieser Studie kann nicht auf die Geschlechterproblematik innerhalb des Militärs eingegangen werden.

²⁵³ Vgl. „New Details of Prison Abuse Emerge“, *Washington Post*, 21.05.2004.

²⁵⁴ Vgl. Report of the International Committee of the Red Cross (ICRC) on the treatment by the Coalition Forces of Prisoners of War and other protected persons by the Geneva Conventions in Iraq during arrest, internment and interrogation, Februar, http://www.truthout.org/mm_01/4.rcr.iraq.pdf. (The International Committee of the Red Cross 2004b). Das IKRK hat die Veröffentlichung bedauert.

²⁵⁵ „Rumsfeld's defense“, *International Herald Tribune*, 10.05.2004, <http://www.ihf.com/articles/519082.html>. [27.07.2004]

²⁵⁶ „Army: Much higher estimates of abuses in Iraq, Afghanistan“, *USA Today*, 22.07.2004, http://www.usatoday.com/news/washington/2004-07-22-prisoner-abuse_x.htm [27.07.2004]

²⁵⁷ Andere Meldungen gehen sogar von rund 2.600 weiteren Aufnahmen aus. (Vgl. „Zwölf Monate für den Kronzeugen“, *Der Tagesspiegel*, 21.05.2004.)

Handelten diese auf Anweisung des Militärgeheimdienstes, der CIA oder sogar privater Vernehmungsexperten/innen? Waren die Übergriffe Teil eines systematisch vom Pentagon geplanten Vorgehens? Viele offene Fragen sind noch zu klären. Die Vorgeschichte der Übergriffe sowie auch die Reaktionen auf diese Vorfälle liefern einige Anhaltspunkte für die Beantwortung dieser Fragen.

Vorgeschichte

Im Januar 2004 beauftragte die US-Militärführung Generalmajor Antonio Taguba mit der Untersuchung der Vorfälle in Abu Ghraib.²⁵⁸ Dies geschah, nachdem ein einzelner dort stationierter US-Soldat Meldung über in der Truppe kursierende Aufnahmen von Gefangenenmisshandlungen machte.

Auf wiederholte Mahnungen von Organisationen wie zum Beispiel amnesty international, Human Rights Watch oder dem IKRK im Hinblick auf die Behandlung von irakischen Gefangenen hatte man zuvor nicht reagiert. Bereits Mitte 2003 kritisierte amnesty international die Koalitionstreitkräfte in Irak, irakische Gefangene unter grausamen, unmenschlichen oder erniedrigenden Bedingungen (ein Begriff aus der VN-Antifolterkonvention) festzuhalten. Mindestens vier Gefangene seien in der Haft ums Leben gekommen, mindestens einer davon starb durch Folter. Im August 2003 schrieb amnesty international in einem Memorandum an die Koalitionstreitkräfte, fünf Monate nach Kriegsende sei es schockierend, dass es keinen Hinweis auf einen ernsthaften Willen gäbe, unabhängige, umfassende und unparteiische Untersuchungen zu Menschenrechtsverletzungen durch Angehörige der Besatzungstruppen durchzuführen.²⁵⁹ Ein Fall allerdings wurde bekannt, in dem drei US-Militärangehörige vor einem Militärausschuss verhört wurden, weil sie irakische Gefangene getreten und geschlagen haben sollen. Sie wurden für schuldig befunden und entlassen, erhielten aber keine Haftstrafen.²⁶⁰

Das IKRK richtete laut seinem Sprecher seit Mai 2003 regelmäßig schriftliche Berichte an die Vertreter der

Streitkräfte, in denen es die Zustände in den Gefangenenlagern schilderte, die die Koalitionstreitkräfte kurz nach ihrem Einmarsch in Irak eingerichtet hatten. Darin kamen grobe Misshandlungen bis hin zu Folter nicht nur im Gefängnis Abu Ghraib, sondern auch in vielen weiteren Haftanstalten zur Sprache.

Einige Hinweise deuten darauf hin, dass die Militärpolizisten/innen unter Anweisung des US-Militärgeheimdienstes gehandelt haben. Gemäß dem Bericht von Generalmajor Taguba übernahm der Geheimdienst formell am 19. November 2003 die Kontrolle über das Gefängnis Abu Ghraib. In der Folgezeit soll die Kommandostruktur von Unstimmigkeiten und mangelnder Kommunikation geprägt gewesen sein. Insbesondere rügt Taguba die Tatsache, dass Angehörige des Militärgeheimdienstes Befehlsgewalt über die Militärpolizei hatten. Dies sei mit den grundsätzlich unterschiedlichen Aufträgen dieser beiden speziellen Einsatzkräfte nicht vereinbar.

Die Kommandeurin der Militärpolizei, die Brigadegeneralin Karpinski, hatte nach eigenen Angaben wiederholt gegenüber Generalmajor Geoffrey Miller – seit kurzem zuständig für das Gefängnisystem in Irak, zuvor verantwortlich für das Lager in Guantánamo Bay – und gegenüber dem Oberkommandierenden der Armee in Irak, Generalleutnant Ricardo Sanchez, gegen die Übernahme des Gefängnisses Abu Ghraib durch den Militärgeheimdienst protestiert. Bereits im September 2003 hatte General Miller Abu Ghraib besucht, um die Übernahme durch den Geheimdienst vorzubereiten. Dies geschah vermutlich auf Anregung des Pentagon, wo man mit der Informationsgewinnung in Irak nicht zufrieden war.²⁶¹

Der Taguba-Bericht sowie Aussagen zweier hoher Offiziere, die zur Zeit der Vorfälle für das Gefängnis Abu Ghraib zuständig waren (Karpinski und Oberstleutnant Jerry Phillabaum), deuten auf die systematische Anwendung von Methoden zur Aussageerzwingung unter Anleitung des Militärgeheimdienstes und zugleich auf chaotische Kommandostrukturen im Gefängnis sowie nicht zuletzt mangelnde Ausbildung des Wachpersonals, das heißt der Militärpolizei, hin.

²⁵⁸ Taguba, Antonio M. Maj. Gen. 2004, US Army Report on Torture of Iraqis in Abu Ghraib Prison, http://www.thememoryhole.org/war/iraqis_tortured/taguba_report.htm [15.05.2004].

²⁵⁹ Vgl. amnesty international (2003f), Iraq: The rights of Iraqi people must not be sidelined on the altar of political agendas, <http://web.amnesty.org/library/Index/ENGMD141702003?open&of=ENG-2MD>. Für das Memorandum siehe: <http://web.amnesty.org/library/Index/ENGMD141572003?open&of=ENG-IRQ> [27.07.2004].

²⁶⁰ „Soldiers ejected over Iraq abuses“, *BBC News*, 05.01.2004. http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/3370979.stm.

²⁶¹ Von Taguba befragt, schildert Karpinski ein Gespräch mit Sanchez und zitiert ihn mit den Worten: „I'm tired of this MP mentality; I want them to shoot first and use nonlethal force later.“ Auf ihren Hinweis, dass eine solche Vorgehensweise, auch bei Unruhen im Gefängnis, nicht den rules of engagement der Militärpolizei entspreche, soll Sanchez erwidert haben: „I don't care about the rules of engagement ... If the rules of engagement are a problem, then change them.“ Von Sanchez werden diese Aussagen bestritten. Siehe „General Asserts She Was Overruled on Prison Moves“, *Washington Post*, 12.05.2004.

Phillabaum sprach von mangelnden Kenntnissen über die Bestimmungen der Genfer Konventionen unter den Militärpolizisten/innen. Die Aussagen der Militärpolizistin Sabrina Harman, die in die Vorfälle verwickelt war, zeichnen ein ähnliches Bild: Sie verwies auf Anweisungen durch Geheimdienstangehörige und sogar private Vernehmungsspezialisten/innen, das Fehlen einheitlicher Richtlinien für den Umgang mit Gefangenen, chaotische Kommandostrukturen und autonomes Handeln des Vernehmungspersonals.²⁶²

Diese Vorwürfe werden Berichten zufolge durch die Angaben eines zur Zeit der Vorfälle in Abu Ghraib eingesetzten Unteroffiziers des Militärgeheimdienstes, Sergeant Samuel Provance, bestätigt. Die *Washington Post* zitiert Provance mit den Worten: „Military intelligence was in control. Setting the conditions for interrogations was strictly dictated by military intelligence...“²⁶³

Der Folterskandal in Irak: Chronologie der Vorgeschichte

(Quellen: Taguba-Report, Human Rights Watch, amnesty international, Washington Post.)

2003

Januar 2003

Eine Reihe führender Menschenrechtsorganisationen wendet sich direkt an Präsident Bush. Sie fordern eine unmissverständliche Erklärung der US-Regierung, dass diese sich von absolut jeglicher Anwendung von Folter distanziert. Zudem wurde die Administration aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, dass sämtliche Regierungsangestellte, die mit der Vernehmung und Auslieferung von Gefangenen befasst sind, klare Richtlinien für ihre Tätigkeit erhalten. Vorher waren diverse Berichte über die Anwendung von Foltermethoden und Misshandlungen in Gefängnissen der Koalitionsstreitkräfte in Afghanistan sowie im Gefangenenlager Guantánamo Bay bekannt geworden.

Februar 2003

Die Forderungen werden während eines Treffens mit dem höchsten Rechtsberater des Verteidigungsministeriums, William Haynes, wiederholt.

März 2003

Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz beginnt mit regelmäßigen Besuchen in Gefangenenlagern der Koalitionsstreitkräfte in Irak. Nach den Besuchen werden regelmäßige, nicht-öffentliche Berichte erstellt.

Mai/Juni 2003

Die 800. Militärpolizeibrigade, der die beschuldigten Militärpolizisten angehören, übernimmt die Leitung des US-Gefängnisystems in Irak.

Zur gleichen Zeit wendet sich Senator Patrick Leahy (Demokratische Partei-Vermont) in einem Brief an Sicherheitsberaterin Condoleezza Rice. Darin bezieht er sich auf Aussagen von Regierungsvertretern, denen zufolge Gefangene im US-Gewahrsam mit so genannten *stress and duress*-Verhörmethoden behandelt werden. Leahy fordert eine klare Stellungnahme.

Am 25. Juni 2003 erhielt Leahy eine Antwort von William Haynes, in der dieser die Einhaltung sämtlicher Verpflichtungen gemäß der Antifolterkonvention seitens der US-Regierung zusicherte. Haynes definiert den Begriff der grausamen, unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung als Behandlung, die gegen den 5., 8. oder 14. Verfassungszusatz der US-Verfassung verstößt (siehe Fußnote 105).

Am selben Tag wendet sich der Senator Arlen Specter (Republikanische Partei-Pennsylvania) mit einer ähnlichen Anfrage wie sein Kollege Leahy an Sicherheitsberaterin Rice.

Am 26. Juni 2003 erklärt Präsident Bush anlässlich des internationalen Tages der Unterstützung von Folteropfern, dass eines der Ziele der Vereinigten Staaten die weltweite Abschaffung von Folter sei und die USA für die Erreichung dieses Ziels mit gutem Beispiel vorangehen.

August 2003

Anfang des Monats veröffentlicht amnesty international ein Memorandum, in dem unter anderem von Misshand-

²⁶² „Soldier: Unit's Role Was to Break Down Prisoners“, *Washington Post*, 08.05.2004.

²⁶³ „Sergeant Says Intelligence Directed Abuse“, *Washington Post*, 20.05.2004.

lungsvorwürfen ehemaliger Gefangener sowie von Todesfällen im Militärgewahrsam der Koalitionstreitkräfte in Irak berichtet wird.

Die Nachrichtenagentur *Associated Press* berichtet über die Eröffnung einer Anhörung innerhalb des US-Militärs zu Misshandlungsvorwürfen gegen vier Armeeangehörige, die im Gefangenenlager in der Stadt Umm Qasr tätig sind.

Das bereits unter Saddam Hussein betriebene und damals als Folterzentrum bekannte Gefängnis Abu Ghraib wird vom US-Militär wiedereröffnet.

31. August bis 9. September 2003

Eine Delegation aus dem Haftlager Guantánamo Bay unter Leitung des dortigen Befehlshabers, Generalmajor Geoffrey Miller, besucht US-Gefängnisse in Irak, um die Ergebnisse der Beschaffung von Informationen während der Verhöre und die anzuwendenden Methoden der Vernehmung und der Inhaftierung im Allgemeinen zu evaluieren.

Am 9. September 2003 bittet Senator Leahy unter Fortführung des Schriftwechsels mit William Haynes um Klarstellung im Hinblick auf die Geltung internationaler Standards für sämtliche US-Behörden inklusive der CIA.

12. Oktober 2003

Neue Richtlinien für die US-Besatzungsmacht zu Verhörmethoden und zur Bekämpfung von Widerstand werden herausgegeben. Unterzeichnet sind sie von Generalleutnant Ricardo Sanchez, dem Befehlshaber der US-Truppen in Irak.

November 2003

Am 18. November 2003 erklärt William Haynes in seiner Antwort auf den Brief von Senator Leahy (siehe oben), dass internationale Standards für sämtliche US-Behörden gelten.

Am 19. November 2003 übernimmt der US-Militärgeheimdienst die Leitung des Gefängnisses Abu Ghraib.

2004

13. Januar 2004

Der in Abu Ghraib stationierte Militärpolizist Joseph Darby meldet Gefangenenmisshandlungen, die auf digitalen Datenträgern dokumentiert sind. Daraufhin wird Generalmajor Antonio Taguba mit einer Untersuchung der Vorwürfe beauftragt.

Februar 2004

Das IKRK übergibt den Koalitionstreitkräften in Irak einen ausführlichen Bericht, der seine Beobachtungen während des Zeitraums von März bis November 2003 zusammenfasst.²⁶⁴

Human Rights Watch fordert Verteidigungsminister Rumsfeld auf, Auskunft über den Status und die Anzahl der im US-Gewahrsam befindlichen Gefangenen zu geben.

März 2004

Anfang des Monats veröffentlicht Human Rights Watch einen Bericht zu Vorwürfen willkürlicher Festnahmen von Zivilisten/innen unter exzessiver Gewaltanwendung sowie Misshandlungen von Festgenommenen durch US-Streitkräfte in Afghanistan.

Am 20. März 2004 werden gegen die ersten sechs Militärpolizist/innen aus Abu Ghraib Militärstrafverfahren eingeleitet. Das siebente Verfahren wird am 7. Mai 2004 in die Wege geleitet. Es führt zur Verurteilung von Jeremy C. Sivits zu einem Jahr Haft in einem abgekürzten Verfahren auf der Basis seiner Zusage, die anderen Angeklagten zu belasten.²⁶⁵

²⁶⁴ Report of the International Committee of the Red Cross (ICRC) on the treatment by the Coalition Forces of Prisoners of War and other protect persons by the Geneva Conventions in Iraq during arrest, internment and interrogation, Februar 2004, [www: http://www.truthout.org/mm_01/4.rcr.iraq.pdf](http://www.truthout.org/mm_01/4.rcr.iraq.pdf) [01.06.2004].

²⁶⁵ Grundlage der US-Militärjustiz ist der *Uniform Code of Military Justice*: „The Uniform Code of Military Justice (UCMJ) is the bedrock of military law. The UCMJ is a federal law, enacted by Congress. Articles 77 through 134 of the UCMJ are known as the ‘punitive articles’, -- that is, specific offenses which, if violated, can result in punishment by court-martial. The law requires the Commander-in-Chief (The President of the United States) to implement the provisions of the UCMJ. The President does this via an executive order known as the ‘Manual for Court Martial’ (MCM). Chapter 4 of the MCM includes, and expands on the punitive articles. The MCM divides the punitive articles into six parts: The text, elements of the offense, an explanation, lesser included offenses, maximum permissible punishments, and sample specifications.“ (<http://usmilitary.about.com/library/milinfo/mcm/blmcm.htm> - 04.08.2004).

Die Rolle der CIA

Weitgehend ungeklärt ist die Rolle der CIA bei den Verhören in Irak sowie seine Verantwortung für Gefangene, die an geheimen Haftorten festgehalten werden. Denn für die US-Geheimdienste gelten eigene Regeln, nicht die Normen der US-Armee. Im Juni 2004 gab die CIA bekannt, dass sogenannte *enhanced interrogation techniques*, einschließlich des simulierten Ertränkens von Gefangenen und der Weigerung, verletzte Gefangene mit Medikamenten zu versorgen (diese Methoden wurden gegenüber den al-Qa'ida-Führern Abu Zubaida und Khalid Sheik Mohammed angewandt²⁶⁶), erst einmal suspendiert würden, solange Rechtsfragen nach dem Abu-Ghraib-Skandal nicht geklärt sind.²⁶⁷ Von der CIA sind zwei ungeklärte Todesfälle im Militärgewahrsam an das US-Justizministerium weiter geleitet worden. Wegen eines weiteren Todesfalls ermittelt das Ministerium auf eigene Initiative hin.²⁶⁸

Internierte Kinder in Irak

Nach einem Bericht des englischen *Sunday Herald* von August 2004 sind bis zu 107 Kinder und Jugendliche unter 18 Jahre von US- und britischen Truppen interniert. Bereits 2003 wurde für sie in Bagdad ein eigenes Haftzentrum eingerichtet. Es hätte einzelne Folter- und Misshandlungsvorwürfe gegeben. Nach dem Bericht sei 2003 UNICEF der Zugang hierzu verweigert worden.²⁶⁹ UNICEF hat in einer Pressemitteilung im Mai 2004 ihre erhebliche Sorge über Presseberichte zum Ausdruck gebracht, dass Kinder in Irak interniert sind. Eine unabhängige Überprüfung sei nicht möglich. Kinder, so die Organisation, sollten nur als letzte Möglichkeit und für einen möglichst kurzen Zeitraum interniert werden und sofort Zugang zu einem Rechtsbeistand, zu medizinischer Versorgung und zu ihrer Familie erhalten.²⁷⁰

Foltervorwürfe gegen britische Soldaten/innen und Todesfälle unter Zivilisten/innen

Auch britische Soldaten waren für Folter verantwortlich. Amnesty international hat laut eigenen Angaben im März 2003 die britische Regierung auf Folterfälle in Basra hingewiesen; mindestens ein Gefangener sei an den Folgen gestorben. Im Mai 2004 legte die Organisation einen eigenen Bericht vor, in dem sie von 37 Todesfällen unter Zivilisten durch die britischen Streitkräfte sprach und mangelnde Untersuchungen dieser Vorfälle kritisierte.²⁷¹ Im Juli 2004 gab der britische Verteidigungsminister im Unterhaus bekannt, dass das Land Schadensersatz für 120 Fälle, darunter Todesfälle, Verletzungen und Beschädigungen von Eigentum, zahle; in elf Fällen handele es sich um Verletzungen von Gefangenen und in 57 um Verkehrsunfälle. Im Mai 2004 informierte die Regierung darüber, dass sie für drei Todesfälle Schadensersatz geleistet habe, darunter für Baha Mousa, einen Hotelrezeptionisten aus Basra, der nach Schlägen im Militärgewahrsam starb. Seine Familie und die Familien von dreizehn weiteren Opfern klagen vor dem High Court in London gegen die Regierung.²⁷² Die britische Regierung argumentierte vor Gericht, sie „kontrolliere“, aber „besetze“ nicht den südlichen Teil Iraks. Die Rechtsanwälte der Angehörigen trugen vor, die Europäische Menschenrechtskonvention gelte auch für diesen britischen Einsatz und das Besatzungsgebiet befände sich unter „britischer Kontrolle“. Premierminister Tony Blair bat öffentlich um Entschuldigung. Die Misshandlungen seien „vollkommen inakzeptabel“.²⁷³

Umfang der Menschenrechtsverletzungen

Die Zahl der von Folter und folterähnlichen Maßnahmen betroffenen Gefangenen in Abu Ghraib und in anderen Hafteinrichtungen der US-Streitkräfte in Irak ist

²⁶⁶ Andere Methoden beinhalten die schon erwähnten „Stresspositionen“ sowie den Einsatz von Licht und Lärm, Schlafentzug und die Vermittlung des Eindrucks, die Gefangenen würden in einem anderen Land verhört werden.

²⁶⁷ „CIA puts Harsh Tactics On Hold“, *Washington Post*, 27.06.2004.

²⁶⁸ „New Probes Of Prison Deaths“, 20.06.2004, mit einer Liste von Fällen, die auch die CIA einschließt: <http://www.cbsnews.com/stories/2004/07/02/iraq/main627244.shtml> [27.07.2004].

²⁶⁹ „Iraq's child prisoners“, *Sunday Herald*, 01.08.2004, <http://www.sundayherald.com/43796> [04.08.2004].

²⁷⁰ „UNICEF Statement on Iraq“, 11.05.2004, http://www.unicef.org/media/media_20927.html [04.08.2004].

²⁷¹ „Amnesty International: Briten haben irakische Zivilisten getötet“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 12.05.2004 und amnesty international 2004c; „High Court läßt Beschwerden von Irakern zu“, 07.05.2004, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*.

²⁷² „Britain pays compensation to Iraqis“, *Seattle Post-Intelligencer*, 19.07.2004, „High Court läßt Beschwerden von Irakern zu“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 07.05.2004.

²⁷³ „Blair bittet Iraker um Entschuldigung“, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,druck-299149,00.html> [10.05.2004].

bis heute unklar. Das Ausmaß der Misshandlungen ist nur schwer einzuschätzen. Die Namen der Betroffenen sind bisher der Öffentlichkeit nicht bekannt gegeben worden; sie wurden nicht im Militärgerichtsverfahren gegen den Militärpolizisten Sivits als Zeugen aufgerufen. Bislang gibt es weder Informationen über ihren Verbleib noch darüber, ob sie medizinisch versorgt und/oder freigelassen worden sind. Ebenso wenig gibt es Informationen über ihre konkrete Rolle in den Ermittlungen bzw. Verfahren gegen die Verantwortlichen.

Im Juni 2004 gab die US-Armee jedoch bekannt, dass 19 Todesfälle neu untersucht würden, da es sich bei ihnen möglicherweise um Mord handele. In 15 weiteren Fällen seien natürliche Todesursachen festgestellt worden.²⁷⁴ Im Juli 2004 informierte das Amt des Generalinspektors der US-Armee die Öffentlichkeit, dass jetzt 125 Fälle aus den Jahren 2002 bis 2004 untersucht worden seien, in denen Gefangene in Afghanistan oder Irak misshandelt oder getötet worden sein sollen. Von diesen seien jetzt 94 Fälle bestätigt oder wahrscheinlich. Darunter fiele der Tod von 39 Gefangenen in beiden Ländern.²⁷⁵ Schon Anfang Juni 2004, als die US-Armee auf die Ermittlung in 91 Fällen hinwies, informierte ein höherer US-Armeeoffizier, der anonym bleiben wollte, dass die Ermittlungen zu sechs nicht-justiziellen Strafen und mindestens 14 Kriegsgerichtsverfahren geführt hätte. Er gab aber keine weiteren Details bekannt, wer aus welchen Gründen angeklagt wurde und mit welchem Ergebnis.²⁷⁶ Der Bericht wurde von wichtigen Zeitungen in den USA wie der *New York Times* und *Washington Post* als „whitewash“ und ungenügend bezeichnet. Die Zeitungen regten eine formelle Untersuchung durch den US-Kongress an.²⁷⁷

Reaktionen auf die Vorwürfe

Die US-Regierung

Nach anfänglichem Zögern entschuldigte sich Präsident Bush am 6. Mai 2004 im Rahmen eines Treffens mit dem jordanischen König Abdullah für die Misshandlungen durch Angehörige der US-Militärpolizei in Irak. Am 10. Mai

tritt er gemeinsam mit Vizepräsident Dick Cheney vor die Presse, um Verteidigungsminister Donald Rumsfeld zu versichern, dass er ein vorzüglicher Verteidigungsminister sei.²⁷⁸

Bei einer Anhörung vor dem Streitkräfteausschuss des Senats zum Taguba-Bericht am 11. Mai 2004 erklärt das Pentagon, vertreten durch den Undersecretary of Defense Intelligence, Stephen A. Cambone, dass sich die Administration strikt an die Vorgaben der Genfer Konventionen halte. Sämtliche Gefangenen in Abu Ghraib seien entweder nach der III. oder IV. Genfer Konvention behandelt worden. Sämtliche Befragungsmethoden seien von den Konventionen gedeckt. Bei den Vorfällen handle es sich um Einzelfälle. Die Systematische Misshandlung und Einschüchterung von Gefangenen seien nicht Teil der Politik des Pentagon.²⁷⁹

Cambones Vorgesetzter, Donald Rumsfeld, hat die Genfer Konventionen zuvor mehrfach als veraltet bzw. als für die Gefangenen in Guantánamo nicht anwendbar bezeichnet. Laut Cambone seien allein das Wachpersonal, die Militärpolizisten, sowie deren Vorgesetzte, nicht aber Angehörige des Militärgeheimdienstes verantwortlich. Dem widerspricht der Taguba-Bericht. In der Anhörung erklärte Generalmajor Taguba, dass nach seiner Einschätzung die Methoden, die auf den in den Medien allgegenwärtigen Bildern dokumentiert sind, vom Militärgeheimdienst eingeführt wurden.

Verteidigungsminister Rumsfeld bekräftigt am 7. Mai 2004, vor demselben Ausschuss, dass die in den Gefängnissen in Irak angewandten Verhörmethoden grundsätzlich erlaubt seien. Sein Ministerium legte dem Ausschuss in derselben Woche die so genannten *Interrogation Rules of Engagement* (IROE), Richtlinien für die Befragung von Gefangenen, vor. Nach einem Bericht der *Los Angeles Times* untersucht der Ausschuss nunmehr die Vereinbarkeit der IROE mit dem Humanitären Völkerrecht. Die *Interrogation Rules of Engagement* (IROE) unterscheiden zwei Hauptgruppen von Maßnahmen: Maßnahmen ohne vorherige Erlaubnis des/der Kommandierenden sowie Maßnahmen, bei denen die Erlaubnis zuvor eingeholt werden muss. Zu

²⁷⁴ „New Probes Of Prison Deaths“, 20.06.2004, mit einer Liste von Fällen;

<http://www.cbsnews.com/stories/2004/07/02/iraq/main627244.shtml> [27.07.2004].

²⁷⁵ United States Department of the Army. The Inspector General 2004. „Army: Much higher estimates of abuses in Iraq, Afghanistan“, *USA Today*, 22.07.2004, http://www.usatoday.com/news/washington/2004-07-22-prisoner-abuse_x.htm

²⁷⁶ „Army Investigates Wider Iraq Offenses“, *Washington Post*, 01.06.2004.

²⁷⁷ „Abu Ghraib, Whitewashed“, *New York Times*, 24.07.2004; „An Army Whitewash“, *Washington Post*, 24.07.2004, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A10456-2004Jul23.html> [27.07.2004].

²⁷⁸ „Bush Lauds Rumsfeld For Doing 'Superb Job'“, *Washington Post*, 11.05.2004.

²⁷⁹ Vgl. Eingangsstatement und Aussage Cambones bei seiner Befragung vor dem Militärausschuss im US-Senat vom 11.05.2004, <http://www.washingtonpost.com/ac2/wp-dyn/A17812-2004May11> [26.07.04].

letzteren gehört Isolationshaft bis zu einem Monat, der Einsatz von Hunden, das Verharrenlassen in sogenannten *stress positions* sowie die Herbeiführung von Orientierungslosigkeit zum Beispiel durch das Überziehen von Kapuzen bis zu 72 Stunden. Senator Richard Durbin von der Demokratischen Partei wies im Rahmen der Anhörung Verteidigungsminister Rumsfeld ausdrücklich darauf hin, dass die IROE weit über das nach dem Genfer Vertragswerk Erlaubte hinausgehen. Gemäß Artikel 17 der III. Genfer Konvention sind physische oder psychische Folter sowie jede andere Form von Zwangsausübung mit dem Ziel der Informationserlangung strikt verboten.²⁸⁰

Betrachtet man seine Aussage vor den Ausschussmitgliedern, fallen laut Rumsfeld sämtliche Gefangene in Irak unter die Genfer Konventionen. Gleichzeitig bekräftigte er in seiner Aussage, dass dies nicht für die Gefangenen auf Kuba gelte, da es sich bei diesen um Terroristen handele, die außerhalb des internationalen Rechts stünden.

Die Verhörmethoden²⁸¹

Das Weiße Haus hat in einem Memorandum die von der US-Regierung zeitweilig erlaubten Methoden zum Verhör ihrer Gefangenen in Guantánamo aufgelistet. Die Techniken wurden demnach von Dezember 2002 bis April 2003 angewandt.

Dazu zählen:

- Schreie (nicht direkt ins Ohr)
- Täuschung (etwa durch Mithäftling)
- Isolierung von anderen Gefangenen
- Verhör an einem anderen als dem gewohnten Ort
- Entzug von Licht
- Stress (etwa Befragung durch weibliche Agentin)
- Beschlagnahme aller persönlichen Gegenstände, auch der religiösen
- bis zu 20-stündige Verhöre

- Abgepackte Armeenahrung statt warmer Mahlzeiten
- Obligatorische Rasur von Gesicht und Kopf (auch aus hygienischen Gründen)
- Verwendung falscher Dokumente oder Berichte

Weitere Methoden, die US-Verteidigungsminister Donald Rumsfeld billigte, die aber angeblich nicht angewandt wurden:

- Gefangene bis zu vier Stunden in körperlich belastende Positionen zwingen (zum Beispiel Stehen)
- bis zu 30 Tage Isolationshaft (musste gemeldet werden)
- Gleichzeitiger Entzug von Licht und Geräuschen
- Ausziehen von Gefangenen
- Verhüllen vom Kopf eines Häftlings bei Verhör und Transport
- Angst einjagen (zum Beispiel durch Hunde)
- „leichter körperlicher Kontakt“ mit dem Gefangenen ohne Verletzung

Nach einer Überprüfung der Verhörmethoden erlaubte Rumsfeld im April 2003 24 Techniken, von denen noch sieben im Handbuch der Armee stehen. Bei vier von ihnen muss der/die Verteidigungsminister/in vor der Anwendung informiert werden, um gegebenenfalls sein/ihr Veto einlegen zu können. Dies sind nach Angaben eines Pentagonvertreters:

- Abwechseln von Belohnung und Bestrafung
- Spiel mit Stolz und „Ego“ des Gefangenen
- Verhör durch zwei Polizisten/innen, wobei einer den „Guten“, der andere den „Bösen“ mimit
- Isolierung

Human Rights Watch kommentiert die IROE dahingehend, dass sie zwar die Anwendung von Folter, nicht aber grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung untersagen würden. Auch die NGO Human Rights First geht von der Unvereinbarkeit bestimmter Maßnahmen mit internationalem Recht aus.²⁸²

²⁸⁰ „...Zur Erlangung irgendwelcher Auskünfte dürfen die Kriegsgefangenen weder körperlichen noch seelischen Folterungen ausgesetzt, noch darf irgendein anderer Zwang auf sie ausgeübt werden. Die Kriegsgefangenen, die eine Auskunft verweigern, dürfen weder bedroht noch beleidigt noch Unannehmlichkeiten oder Nachteilen irgendwelcher Art ausgesetzt werden...“ (Quelle: III. Genfer Abkommen über die Behandlung der Kriegsgefangenen vom 12. August 1949, BGBl. 1954 II S.838ff.).

²⁸¹ „Die Verhörmethoden“, *Süddeutsche Zeitung*, 23.06.2004.

²⁸² „U.S. Officials Defend Interrogation Tactics“, *Los Angeles Times*, 13.05.2004.

Zur Definition von Folter und grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung

Artikel 1 Abs. 1 des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (CAT) definiert „Folter“ wie folgt:

„Im Sinne dieses Übereinkommens bezeichnet der Ausdruck ‚Folter‘ jede Handlung, durch die einer Person vorsätzlich große körperliche oder seelische Schmerzen oder Leiden zugefügt werden, zum Beispiel um von ihr oder einem Dritten eine Aussage oder ein Geständnis zu erlangen, um sie für eine tatsächlich oder mutmaßlich von ihr oder einem Dritten begangene Tat zu bestrafen oder um sie oder einen Dritten einzuschüchtern oder zu nötigen, oder aus einem anderen, auf irgendeiner Art von Diskriminierung beruhenden Grund, wenn diese Schmerzen oder Leiden von einem Angehörigen des öffentlichen Dienstes oder einer anderen in amtlicher Eigenschaft handelnden Person, auf deren Veranlassung oder mit deren ausdrücklichem oder stillschweigendem Einverständnis verursacht werden.“²⁸³

Die Frage, ob und wie die Bestandteile Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung abzugrenzen sind, wird im Völkerrecht nicht einheitlich beantwortet. Der Titel des Übereinkommens geht offensichtlich davon aus, dass es sich bei Folter um eine besondere Form grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung handelt. Letztere bildet also den Ausgangspunkt für die Definition von Folter. In ihrer grundlegenden Stellungnahme aus dem Jahre 1969 im (ersten) Griechenland-Fall hat die Europäische Menschenrechtskommission folgende Kriterien für Folter nach Art. 3 EMRK entwickelt:²⁸⁴

- Die Handlung muss vorsätzlich schwer wiegendes, körperliches oder seelisches Leiden bei der betroffenen Person hervorrufen, die sich in der betreffenden Situation nicht rechtfertigen lassen.

Eine Behandlung oder Bestrafung ist erniedrigend, wenn sie in schwerwiegendem Maß die Person vor anderen erniedrigt oder sie dazu zwingt, gegen ihren Willen oder ihr Gewissen zu handeln.

- Folter wird als unmenschliche Behandlung angesehen, die das Ziel hat, Informationen oder ein Geständnis zu erlangen oder eine Bestrafung vorzunehmen, und sie ist allgemein eine verschärfte Form unmenschlicher Handlung.²⁸⁵

Damit also Folter anerkannt wird, müssen nach Nigel Rodley, dem ehemaligen Sonderberichterstatter der VN-Menschenrechtskommission zum Thema Folter, drei Kriterien erfüllt sein:

Damit Folter vorliegt, muss eine Skala an Kriterien erklimmt werden. Erstens, das Verhalten muss eine erniedrigende Behandlung sein; zweitens, es muss eine unmenschliche Behandlung sein; und drittens, es muss eine verschärfte Form unmenschlicher Behandlung sein, die zu bestimmten Zwecken zugefügt wird.²⁸⁶

Bei Folter handelt es sich um eine besondere Form grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung

[Erstens, das Verhalten muss eine erniedrigende Behandlung sein;]

Eine Behandlung oder Strafe einer Einzelperson kann als erniedrigend bezeichnet werden, wenn sie sie in schwerwiegender Weise vor anderen erniedrigt oder sie zwingt, gegen ihren Willen oder ihr Gewissen zu handeln.

[zweitens, es muss eine unmenschliche Behandlung sein]

Der Begriff unmenschliche Behandlung umfasst mindestens solch eine Behandlung, die vorsätzlich schweres psychisches oder physisches Leiden verursacht, welches in der jeweiligen Situation nicht zu rechtfertigen ist.

²⁸³ Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984, BGBl. 1990 II S. 246ff.

²⁸⁴ Hier handelt es sich um Folter nach Art. 3 der EMRK, da in Art. 3 EMRK das Wort „grausame“ – wie in CAT und Art. 7 des Zivilpaktes enthalten – nicht vorkommt.

²⁸⁵ Yearbook of the European Convention on Human Rights – The Greek Case 12 (1969), S. 186. Zum Ganzen siehe Rodley 1999, S. 75–100 (77f.).

²⁸⁶ Rodley 1999, S. 77f.; Dank an Bernhard Schäfer für diese und folgende Formulierungshilfen.

[und drittens, es muss eine verschärfte Form unmenschlicher Behandlung sein, die zu bestimmten Zwecken zugefügt wird.]

Das Wort „Folter“ wird oft verwendet, um eine unmenschliche Behandlung zu beschreiben, die den Zweck hat, zum Beispiel, Informationen oder Geständnisse zu erhalten oder Strafe zuzufügen, und die eine verschärfte Form unmenschlicher Behandlung ist.

Human Rights Watch nennt – exemplarisch – als anerkannte Beispiele für Foltermethoden:

- Schlagen auf die Fußsohlen
- Anbringung von Elektroden an Genitalien
- Vergewaltigung
- Untertauchen unter Wasser bis an die Grenze des Ertrinkens
- Überstülpen von Plastiktüten über den Kopf bis an die Grenze des Erstickens
- Anzünden und Auspeitschen von Personen
- Verstümmelung
- lang andauerndes Aufhängen an Händen und Füßen

Von grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung könne man bei folgenden Handlungen sprechen:

- Erzwungenes, lang andauerndes Stehen oder Verharren in geduckter Stellung
- Einsatz grellen Lichts oder von Augenbinden
- permanenter Einsatz von Lärm
- systematischer Schlaf- oder Nahrungsentzug
- Gewalttames Schütteln des Körpers²⁸⁷

Berichten zufolge existierten die *Interrogation Rules of Engagement* (IROE) zuvor für das Gefangenenlager Guantánamo Bay – das bekanntlich nach Ansicht der US-Regierung nicht vom Humanitären Völkerrecht erfasst wird – sowie für die Behandlung von Gefangenen in Afghanistan. Nach Angaben des Pentagon bei einer Anhörung vor dem Militärausschuss des Senats am 19. Mai 2004 gehen die in Irak verwendeten IROE auf

Richtlinien zurück, die von Carolyn Wood, Captain des Militärgeheimdienstes, für afghanische Haftlager formuliert worden sind. Nach ihrem Einsatz in Afghanistan übernahm diese Offizierin die Leitung des Militärgeheimdienstes im Gefängnis Abu Ghraib.

Rechtsgutachten zweier US-Ministerien als Grundlage für menschenrechtswidrige IROE?²⁸⁸

Anfang Juni 2004 veröffentlichte das *Wall Street Journal* den Entwurf eines als geheim eingestuften Gutachtens des US-Verteidigungsministeriums vom 6. März 2003, in dem die Rechtsberater des Ministeriums die rechtliche Grundlage für „Sondervernehmungen“ umreißen. Der Entwurf stellt unter anderem fest, dass das Folterverbot für Vernehmungen, die auf die Befugnisse des Präsidenten als *commander-in-Chief* zurückzuführen sind, das heißt im Rahmen des *War on Terror* durchgeführt werden, keine Anwendung findet.

Er bezieht sich inhaltlich im Wesentlichen auf ein bereits im August 2002 erstelltes Gutachten des Justizministeriums, das laut Medienberichten die Möglichkeiten aggressiverer Befragungstechniken für die CIA ausloten sollte.²⁸⁹ Dieses Gutachten wurde Ende Juni 2004 zusammen mit einer Reihe weiterer Gutachten, Stellungnahmen und Notizen, die aus dem Justizministerium, dem Weißen Haus und dem Verteidigungsministerium stammen, auf Druck des Kongresses von der Regierung veröffentlicht. Es enthält unter anderem die Feststellung, dass Regierungsbeamte/innen bei Anwendung von Folter mit dem Ziel der Verhinderung weiterer terroristischer Angriffe auf die USA durch Erforderlichkeit (*necessity*) und Notwehr bzw. durch Nothilfe (*self-defense*) gerechtfertigt wären und daher strafrechtlich nicht belangt werden könnten.

In Presseerklärungen und Interviews haben Vertreter der US-Regierung betont, dass es sich bei den Rechtsgutachten lediglich um abstrakte, theoretische Erwägungen von Juristen handle, die in keiner Weise die tatsächliche Politik der Regierung widerspiegeln.²⁹⁰ Auffällig ist in diesem Zusammenhang, dass die veröffentlichten

²⁸⁷ Siehe Human Rights Watch 2004d.

²⁸⁸ Quellen: *Wall Street Journal*; http://online.wsj.com/public/resources/documents/military_0604.pdf [27.7.2004]; „Memo Offered Justification for Use of Torture“ *Washington Post*, 08.06.2004; „Ashcroft Refuses to Release '02 Memo“, *Washington Post*, 09.06.2004.

²⁸⁹ Der Autor des Gutachtens, Jay S. Bybee, ist inzwischen von der Regierung zum Richter am Bundesberufungsgericht für den neunten Gerichtsbezirk ernannt worden, eine hohe Position in der Justiz der USA.

²⁹⁰ Siehe zum Beispiel das Protokoll der Pressekonferenz mit dem Rechtsberater des Weißen Hauses, Alberto Gonzalez, aus Anlass der Veröffentlichung von 14 Dokumenten, die im Zusammenhang mit der Frage nach den Grenzen von Verhörmethoden stehen. <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/06/20040622-14.html>.

Dokumente Berichten zufolge nur einen Bruchteil der Korrespondenz zwischen den betreffenden Ministerien und dem Präsidenten über die Behandlung von Personen darstellen, die im Laufe des „Krieges gegen den Terrorismus“ inhaftiert wurden.²⁹¹

Kritische Stimmen aus dem Militär – Das *Army Field Manual* 34-52²⁹²

Militärjuristen/innen sollen nach einem Bericht der *Washington Post* mit Empörung auf das Gutachten des Justizministeriums vom August 2002 reagiert haben. Ein ranghoher Militärjurist wird anonym mit den Worten zitiert: „It's really unprecedented. For almost 30 years we've taught the Geneva Convention one way. Once you start telling people it's okay to break the law, there's no telling where they might stop.“

Ein Blick in das *Field Manual* 34-52 (*Intelligence Interrogation*) der US-Armee macht deutlich, weshalb es zu den oben genannten Reaktionen gekommen ist. Im ersten Kapitel dieser Einsatzrichtlinien werden Folter und grausame, unmenschliche oder erniedrigende Verhörmethoden ausnahmslos verboten. „The use of force, mental torture, threats, insults, or exposure to unpleasant and inhumane treatment of any kind is prohibited by law and is neither authorized nor condoned by the US Government.“

We also conclude that customary international law has no binding legal effect on either the President or the military because it is not federal law, as recognised by the Constitution.

We should make clear that in reaching a decision to suspend our treaty obligations or to construe Geneva III to conclude that members of the Taliban militia are not POWs, the President need not make any specific finding. Rather, he need only to authorize policies that would be consistent with the understanding that al Qaeda and Taliban prisoners are not Prisoners of War under Geneva III.“

Zu den zusätzlichen, bisher unveröffentlichten Fotos von Misshandlungen erklärte das Verteidigungsministerium, die darauf zu sehenden Vorfälle würden untersucht. Ob es sich um weitere Vorfälle aus dem Gefängnis Abu Ghraib handelt oder die Bilder auch aus anderen Hafteinrichtungen stammen, ist derzeit noch ungeklärt. Uneinig war man sich im US-Kongress darüber, ob die neuen Bilder veröffentlicht werden sollten. Der Vorsitzende des Streitkräfteausschusses des Senats, der Republikaner John Warner, warnte vor einer Veröffentlichung aus Angst vor weiteren Vergeltungsmaßnahmen des „Feindes“.²⁹⁴ Dem stimmten einige Senatsmitglieder zu. Andere sprachen sich für eine Veröffentlichung aus.

Jay S. Bybee, Assistant Attorney General,
U.S. Department of Justice
Memorandum for Alberto R. Gonzales,
Counsel to the President and William J. Haynes II,
General Counsel of the Department of Defense,
22. Januar 2002²⁹³

„...Conceiving of international law as a restraint on warmaking would allow norms of questionable democratic origin to constrain actions validly taken under the U.S. constitution by popularly accountable national representatives...“

Stimmen aus der Legislative

Senatoren aus dem republikanischen Lager sprachen zwar nicht davon, Minister Rumsfeld müsse zurücktreten. Allerdings bezweifeln einige Senatoren, dass es sich um Einzelfälle handelt, die von ein paar Militärpolizisten/innen der Reserve in Eigenregie geplant wurden. Senator Lindsey Graham (South Carolina), früher Chefankläger der U.S. Air Force, macht diese Position deutlich: „...it's clear to me that we had systemic failure...we just don't want a bunch of privates and sergeants to be the scapegoats here...“²⁹⁵

²⁹¹ Eines der veröffentlichten Dokumente enthält ein von Außenminister Colin Powell am 26. Januar 2002 gezeichnetes Kurzgutachten des US-Außenministeriums zur Frage der Anwendbarkeit der III. GK auf den Afghanistankonflikt. Aus diesem Kurzgutachten wird die kritische Position des Außenministeriums gegenüber einer Politik der Umgehung des Völkerrechts sichtbar. Unter anderem formuliert es für den Fall, dass die III. GK nicht zur Anwendung kommen sollte, folgende Warnungen: „...It will reverse over a century of U.S. policy and practice in supporting the Geneva conventions and undermine the protections of the law of war for our troops...“

²⁹² Quellen: „Memo Offered Justification for Use of Torture“, *Washington Post*, 08.06.2004; *Army Field Manual* 34-52, <http://globalsecurity.org/intell/library/policy/army/fm/fm34-52/>. [27.07.2004].

²⁹³ <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/nation/documents/012202bybee.pdf> [27.07.2004].

²⁹⁴ „Disgust at New Abuse Photos“, *Los Angeles Times*, 13.05.2004.

²⁹⁵ „Senators Fault Pentagon As New Photos Emerge“, *Washington Post*, 10.05.2004.

Insgesamt gibt es parteiübergreifend zahlreiche Stimmen aus dem Kongress, die ihr Unverständnis darüber zum Ausdruck gebracht haben, dass der Gesetzgeber erst über die Medien von dem Skandal erfuhr und nicht viel früher vom Pentagon informiert wurde. Während die Republikaner Verteidigungsminister Rumsfeld mehrheitlich im Amt behalten will, werden aus dem Lager der Demokraten Rücktrittsforderungen laut.

Beide Kammern der Legislative haben als offizielle Reaktion auf die Misshandlungen in einer Resolution die Misshandlungen verurteilt. Der Senat entschuldigte sich in seiner Resolution für die Vorfälle und fordert präventive Maßnahmen sowie eingehende Untersuchungen sowohl seitens der Regierung als auch seitens der zuständigen Senatsausschüsse. Die Resolution des Repräsentantenhauses enthielt dagegen weder eine Entschuldigung noch einen derartigen Aufruf. Sie enthielt lediglich die dringende Aufforderung an das Verteidigungsministerium, für eine umfassende Aufklärung der Vorfälle sowie der durch den Taguba-Bericht festgestellten Missstände in der Militärführung und –ausbildung Sorge zu tragen. Immerhin betont die Resolution die Notwendigkeit, dass der Kongress über die Ermittlungen und deren Ergebnisse regelmäßig zu informieren ist. 50 Abgeordnete der Demokratischen Partei hielten die Resolution mangels Entschuldigung für nicht ausreichend und stimmten daher gegen sie.

Führende Vertreter/innen der Demokratischen Partei wie beispielsweise Präsidentschaftskandidat John F. Kerry, die Senatoren Joseph Biden und Richard Durbin sowie die Vorsitzende der demokratischen Minderheit im Repräsentantenhaus, Nancy Pelosi, haben dagegen den Rücktritt des Verteidigungsministers gefordert.

Viele der Abgeordneten sowohl aus dem Repräsentantenhaus als auch aus dem Senat brachten nach dem Anblick der neuen Bilder aus dem Gefängnis Abu Ghraib Abscheu und Verärgerung zum Ausdruck. Der Abgeordnete der Demokraten im Repräsentantenhaus Joseph Crowley aus New York bezeichnete die Bilder als noch erschreckender als die zuvor veröffentlichten. Es seien schwer wiegende Mängel in der Beaufsichtigung der Vorgänge in dem Gefängnis zu erkennen. Sein republikanischer Kollege Sherwood Boehlert bezweifelte ausdrücklich, dass für die zahlreichen dokumentierten Vorfälle allein die sieben Reservisten/innen der Mili-

tärpolizei verantwortlich seien. Für Senatorin Diane Feinstein, Demokratin aus Kalifornien, lassen die Bilder eindeutig auf eine laxen Kommandostruktur schließen. Ganz offensichtlich seien die Genfer Konventionen nicht ernst genommen worden. Die dokumentierten Handlungen könnten nur auf einen Befehl, die Gefangenen für Verhöre gefügiger zu machen, zurückzuführen sein.²⁹⁶

Das Militär

In einem Kommentar vom 17. Mai 2004 spricht die *Army Times*, ein in US-Militärkreisen weit verbreitetes Blatt, vom Versagen der Führung und regt den Rücktritt von Rumsfeld und General Richard Myers, dem militärischen Oberkommandierenden der Streitkräfte, sowie weiterer hoher Beamter an: „This was not just a failure of leadership at the local commander level ... This was a failure that ran straight to the top. Accountability here is essential – even if that means relieving top leaders from duty in a time of war.“²⁹⁷

Appell von VN-Sonderberichterstatter/innen und -Menschenrechtsexperten/innen

Am 25. Juni 2004 brachten 31 Menschenrechtsexperten/innen der VN ihre Besorgnis hinsichtlich des Status und der Behandlung von Personen zum Ausdruck, die sich infolge der internationalen Terrorismusbekämpfung an verschiedenen Orten in der Welt in Haft befinden, insbesondere in Guantánamo Bay, Afghanistan und Irak.²⁹⁸ In der Erklärung fordern sie, dass vier VN-Menschenrechtsexperten/innen Zugang zu sämtlichen im Zusammenhang mit der Terrorismusbekämpfung festgehaltenen Personen zu gewähren. Diese vier Experten/innen sollten durch ihre Besuche in Gefangenenlagern in Irak, Afghanistan und Guantánamo Bay, aber auch in allen anderen Hafteinrichtungen, die weltweit im Zusammenhang mit der Terrorismusbekämpfung bestehend, sicherstellen, dass dort internationale Menschenrechtsstandards strikt eingehalten werden. Zudem könnten sie den für die jeweilige Hafteinrichtung zuständigen Regierungsvertretern/innen beratend zur Seite stehen. Ein Bericht über diese Initiative soll der VN-Menschenrechtskommission auf ihrer 61. Sitzung 2005 vorgelegt werden.

²⁹⁶ „Disgust at New Abuse Photos“, *Los Angeles Times*, 13.05.2004.

²⁹⁷ „A Failure of leadership at the highest levels“, *Army Times*, 17.05.2004.

²⁹⁸ Vgl. <http://www.unog.ch/news2/documents/newsen/hr04059e.htm>. [27.07.2004].

Der Delegation sollen angehören:

- der Sonderberichterstatter für die Unabhängigkeit von Richtern/innen und Rechtsanwälten/innen, Leandro Despouy
- die Vorsitzende der Arbeitsgruppe zu willkürlicher Inhaftierung, Leila Zerrougui
- der Sonderberichterstatter für das Recht auf bestmögliche Erhaltung der Gesundheit, Paul Hunt, sowie
- der Sonderberichterstatter für Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung, Theo van Boven.

Die Initiative stieß bei der US-Regierung auf Unverständnis. In einer ersten Reaktion brachte der Sprecher der Ständigen Vertretung der USA bei den VN, Richard Grenell, die Position der Bush-Regierung zum Ausdruck: Man sei enttäuscht über das Anliegen der VN-Menschenrechtsexperten/innen, die Situation der betroffenen Gefangenen als Priorität zu behandeln, wenn es in Ländern wie Simbabwe, Nordkorea und Kuba viel wichtigere Dinge zu tun gebe. Die Beobachtung durch das IKRK reiche aus. Die USA seien in keiner Weise verpflichtet, Menschenrechtsexperten/innen Zutritt zu den einschlägigen Hafteinrichtungen zu gewähren.²⁹⁹

Bereits zuvor hatte die US-Regierung ein entsprechendes Ersuchen des amtierenden VN-Hochkommissars für Menschenrechte, Bertrand Ramcharan, abgelehnt.

Maßnahmen zur Ahndung und Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen

Gegen die sieben der Folter verdächtigen Militärpolizisten/innen aus dem Gefängnis Abu Ghraib ist Anklage nach dem Militärstrafrecht erhoben worden. Am 19. Mai 2004 wurde Specialist Jeremy Sivits in Bagdad in einer halböffentlichen Verhandlung zu einem Jahr Freiheitsstrafe verurteilt.³⁰⁰ Zudem drohen ihm eine Degradierung und die unehrenhafte Entlassung aus der Armee. Nach Ansicht der Militärermittler/innen hat er keine zentrale Rolle bei der Misshandlung gespielt. Dementsprechend enthielt die Anklage die Verabredung zu Misshandlungen an Gefangenen, die Verletzung der Dienstpflicht, das heißt die Vernachlässigung der

Schutzpflicht gegenüber Gefangenen, sowie die Misshandlung von Gefangenen. Sivits legte in der mündlichen Verhandlung ein Geständnis ab und erklärte sich dazu bereit, als Zeuge gegen die anderen angeklagten Militärpolizisten/innen auszusagen.

Den anderen sechs Angeklagten drohen vermutlich weit aus höhere Strafen. Der angeklagten Sabrina Harman werden Verschwörung, Verletzung der Dienstpflicht, Quälerei und Misshandlung, Falschaussage sowie tätlicher Angriff vorgeworfen. Die Militärpolizisten Ivan Frederick, Charles Graner und Javal Davis werden wegen Verabredung zu Misshandlungen, Verletzung der Dienstpflicht, Misshandlung von Gefangenen sowie tätlichen Angriffs auf Gefangene (nur Graner), unzünftigen Verhaltens (Graner und Frederick), der Behinderung von Ermittlungen (nur Graner) und Falschaussage (nur Davis) beschuldigt.

Die sieben für die Militärpolizisten/innen verantwortlichen Offiziere sind disziplinarrechtlich belangt worden. Als Konsequenz sind Beförderungen für diese Offiziere aller Voraussicht nach für die Zukunft ausgeschlossen. Eine militärstrafrechtliche Ahndung wurde vom Verteidigungsministerium offenbar nicht in Erwägung gezogen.

Dieser Umgang mit rechtswidrigem Verhalten eigener Militärangehöriger, insbesondere hochrangiger Soldaten/innen, deutet auf mangelnde Konsequenz bei der Anwendung des Militärstrafrechts seitens der US-Regierung hin. In dieses Bild fügt sich nahtlos ein Fall ein, über den bereits im Dezember 2003 berichtet wurde. Oberstleutnant Allen West (4. Infanteriedivision) wurde vorgeworfen, einen irakischen Gefangenen in der Militärbasis Taji nördlich von Bagdad misshandelt zu haben, der in die Planung eines Attentats auf West involviert gewesen sein soll. West räumte bei einer ersten Anhörung zu den Vorwürfen ein, den Verdächtigen geschlagen und mit dem Tode bedroht zu haben. Sein Geständnis führte jedoch nicht etwa zur Verhandlung des Falles durch ein Militärgericht. West wurde lediglich eine Geldstrafe auferlegt und der Eintritt in den Ruhestand empfohlen.³⁰¹

Wenig hilfreich sind in diesem Zusammenhang Vorhaben seitens der USA, die Immunität ihrer Soldaten sowie sämtlicher nicht-irakischer Mitarbeiter/innen in

²⁹⁹ „U.N. Investigators Appeal to U.S.“, *Washington Post*, 26.06.2004.

³⁰⁰ „Kurzer Prozess im Misshandlungsskandal“, *Die Welt*, 19.05.2004. Irakischen und internationalen Menschenrechtsorganisationen wurde die Teilnahme aus Sicherheitsgründen verweigert (Vgl. Pressemitteilung von Human Rights Watch vom 18.05.2004, Human Rights Watch 2004c.).

³⁰¹ Vgl. „U.S. officer fined for harsh interrogation tactics“, *CNN* vom 13.12.2003.

Irak gegenüber der irakischen Rechtsordnung für die Zeit nach der offiziellen Machtübergabe an die einheimische Interimsregierung zu verlängern.³⁰² Zu diesem Zweck soll Berichten zufolge eine entsprechende Vorschrift der inzwischen aufgelösten Coalition Provisional Authority (CPA) in Absprache mit der Interimsregierung aufrechterhalten werden.

Verhöre durch private Sicherheitskräfte

Eine weitere Dimension in Bezug auf die Misshandlungen in irakischen Gefängnissen liegt in dem Einsatz von Angestellten privater Sicherheitsunternehmen zu Verhörzwecken, sei es als Übersetzer/innen oder direkt als Vernehmungspersonen. Nach Angaben des US-Militärs im Rahmen des parlamentarischen Anhörungsverfahrens im Mai dieses Jahres belief sich die Zahl der in Irak vom Militär eingesetzten zivilen Mitarbeiter/innen auf 27 Vernehmungsspezialisten/innen der CACI International Inc. aus Arlington, Texas, sowie auf hunderte Übersetzer/innen der Firma Titan Corporation aus San Diego. Davon sollen mindestens zehn Vernehmungsspezialisten/innen zur Zeit der Vorfälle in Abu Ghraib tätig gewesen sein. Nach dem Taguba-Bericht steht ein Mitarbeiter der Firma CACI im Verdacht, die Militärpolizisten/innen angewiesen zu haben, die Misshandlungen vorzunehmen. Ein weiterer soll zumindest indirekt beteiligt gewesen sein.³⁰³

Seit dem 11. September 2001 hat das so genannte *outsourcing* im Militärbereich insgesamt stark zugenommen. Das US-Verteidigungsministerium verspricht sich davon eine effektive Hilfe im Kampf gegen den Terrorismus. Dabei nimmt es Kontrollverlust in Kauf und muss sich den Vorwurf gefallen lassen, dass es sich in essentiell staatlichen Aufgabenbereichen seinen Verpflichtungen entzieht.

Wie schon bezüglich des Militärgeheimdienstes und der CIA herrscht auch über die Rolle der privaten Vernehmungsspezialisten/innen Unklarheit. Justizminister John

Ashcroft hat zumindest erklärt, dass Angehörige privater Sicherheitsunternehmen bzw. nicht-militärische Kräfte im Falle ihrer Beteiligung an den Vorfällen nach US-Strafrecht belangt werden können. Als Rechtsgrundlage dafür könne der Military Extraterritorial Jurisdiction Act dienen.³⁰⁴ Dieses Gesetz wurde im Jahr 2000 vom US-Kongress verabschiedet und bezieht sich auf im Ausland begangene kriminelle Handlungen ziviler US-Bürger, die im Auftrag des US-Militärs arbeiten. Es werden nur solche Taten erfasst, die mit mindestens einem Jahr Freiheitsstrafe geahndet werden können. Inzwischen gibt es Bemühungen, die oben aufgezeigten Lücken im Gesetz zu schließen.³⁰⁵ Beauftragte anderer staatlicher Einrichtungen – man denke nur an die CIA – sind von den Regelungen nicht betroffen.

Aus menschenrechtlicher Sicht ist der Einsatz von privatem Sicherheits- und Vernehmungspersonal vor allem in zweierlei Hinsicht äußerst bedenklich: Das erste Problem besteht in einer Verwischung der Grenzen zwischen (staatlicher) militärischer Gewalt, bei der der Staat an das Völkerrecht gebunden ist, sowie der Anwendung von Gewalt bzw. der Ausübung von Macht durch Privatpersonen, die sich zwar an die Gesetze des eigenen Landes, insbesondere an strafbewehrte Verbotsnormen halten müssen, im Wesentlichen aber durch Vorgaben und Profitinteressen des/der jeweiligen Arbeitgebers/in beeinflussbar sind. Berichte zu diesem Thema aus Irak bestätigen, dass privates Personal viele Aufgaben des Militärs wahrnimmt, ohne dabei effektiv in Kommandostrukturen eingebunden zu sein.³⁰⁶ Nach Angaben eines privaten Vernehmungsexperten, der vier Monate Gefängnis im Abu Ghraib tätig war, wurden er und seine Kollegen von privaten Unternehmen kaum von verantwortlichen Militärangehörigen beaufsichtigt.³⁰⁷ Auch wenn dies vom Verteidigungsministerium bestritten wird, deuten Bilder und Aussagen auf ein folgeschweres Kontrolldefizit in Abu Ghraib hin – ein Defizit, das dadurch verstärkt wurde und wird, dass Informationen über die Zustände und Vorgänge im Gefängnisssystem in Irak der Weltöffentlichkeit weitgehend vorenthalten wurden und weiterhin werden.

³⁰² „U.S. Immunity in Iraq Will Go Beyond June“, *Washington Post*, 24.06.2004, Siehe auch <http://www.usembassy-australia.state.gov/hyper/2004/0624/epf407.htm> [27.07.2007].

³⁰³ Vgl. „Iraq Prison Supervisors Face Army Reprimand“, *Washington Post*, 04.05.2004.

³⁰⁴ „Ashcroft Says U.S. Can Prosecute Civilian Contractors for Prison Abuse“, *Washington Post*, 07.05.2004. Die Fundstelle des Gesetzes lautet: 18 U.S. Code §3261-3267. (Quelle: <http://www.findlaw.com>).

³⁰⁵ Darauf zielt ein Mitte Mai 2004 in das US-Repräsentantenhaus eingebrachter Gesetzentwurf des Abgeordneten der Demokratischen Partei, Martin Meehan aus Massachusetts. Siehe <http://www.house.gov/meehan>.

³⁰⁶ Siehe „Line Increasingly Blurred Between Soldiers and Civilian Contractors“, *Washington Post*, 13.05.2004.

³⁰⁷ Ebda.



Als zweites Problem zeigt sich, dass privates Personal nicht nur Militäraufgaben ausführt, sondern auch über das Ob und Wie dieser Ausführung entscheidet, das heißt Befehle an Soldaten/innen erteilt. Aussagen von militärischen und zivilen Einsatzkräften in Irak deuten darauf hin, dass Soldaten/innen auf Anweisung ziviler „Experten/innen“ handeln. Dass zivile „Experten/innen“ es im Zweifel darum geht, den Auftraggeber möglichst zufrieden zu stellen und dabei möglichst profitabel vorzugehen, beunruhigt nicht zuletzt US-Kongressabgeordnete wie beispielsweise den prominenten Senator der Republikanischen Partei, John McCain, ein Mitglied im Senatsausschuss für militärische Angelegenheiten.³⁰⁸

Zivilpersonen als Opfer

Zivile Opfer während des Krieges

Im Dezember 2003 veröffentlichte die Menschenrechtsorganisation Human Rights Watch eine Studie über die Methoden der Kriegsführung durch die Koalitionsstreitkräfte in Irak und deren Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung.³⁰⁹ Die Studie ist das Ergebnis einer Feldrecherche, die im Zeitraum von Ende April bis Anfang Juni 2003 in Irak durchgeführt wurde. Darin kritisiert Human Rights Watch, dass sich die Hauptbeteiligten des Irak-Kriegs kaum um die Auswirkungen ihrer Kriegsführung auf die zivile Bevölkerung gekümmert hätten. Die Untersuchung wurde federführend von drei Spezialisten/innen durchgeführt, darunter ein ehemaliger Geheimdienstbeamter der U.S. Defense Intelligence Agency sowie eine Expertin für Humanitäres Völkerrecht und Probleme des Einsatzes von Streubomben. In Vorbereitung der Studie wurden Presseberichte zu zivilen Opfern bei den Kampfhandlungen nach Ort, Datum und Zeit sowie nach beteiligten Streitkräften und Kampftaktik analysiert. In zehn Städten wurden Orte, an denen es zu Kampfhandlungen und insbesondere zum Einsatz

von Streubomben gekommen war, sowie Krankenhäuser aufgesucht. Zudem wurden Opfer und deren Angehörige und Soldaten/innen befragt sowie ballistische Untersuchungen vorgenommen. Im Vordergrund stand die Frage, worauf die zivilen Opfer zurückzuführen sind, das heißt die Frage des so genannten *battle damage assessment (BDA)*, nicht jedoch die Erstellung einer eigenen Statistik über die Zahl der Opfer. Dennoch sind der Studie einige Opferzahlen aus den Hauptkampfgebieten zu entnehmen.

Im Wesentlichen stellt die Studie folgende Kritikpunkte in Bezug auf die Kriegsführung heraus: Zum einen geht es um die Fehlerträchtigkeit gezielter „Enthauptungsaktionen“ gegen irakische Führungskräfte, vor allem durch die Luftwaffe, aufgrund unzureichender Informationen von Aufklärungskräften und/oder Geheimdiensten. Dazu gehört namentlich das Problem der Ortung von Personen anhand unpräziser Mobilfunkdaten. Bei Aktionen dieser Art sei es zu zahlreichen zivilen Opfern gekommen. Dies stünde ganz im Widerspruch zum Proportionalitätsgrundsatz des Humanitären Völkerrechts.³¹⁰ Nach diesen Rechtsnormen muss von Militärschlägen abgesehen werden, wenn aller Wahrscheinlichkeit nach zivile Opfer zu erwarten sind und deren Anzahl nicht im Verhältnis zum militärischen Nutzen einer vorgesehenen Aktion steht.³¹¹

Des Weiteren wird in der Studie die massive Verwendung von Streubomben durch die US-Armee, insbesondere auch in unmittelbarer Nähe von Wohngebieten, kritisiert. Hierdurch sei es nicht nur zu zahlreichen zivilen Opfern, darunter Toten oder Schwerverletzten, gekommen. Als Folge der Kampfhandlungen seien auch zahlreiche „Blindgänger“ (de facto-Landminen) zurückgeblieben.

Schließlich weist die Studie auf mangelnde Sorgfalt bei der Einsatzplanung hin, die die Vermeidung so genannter Kollateralschäden zu wenig berücksichtigt habe.

³⁰⁸ Ebda.

³⁰⁹ Human Rights Watch 2003b.

³¹⁰ Siehe Art. 35, Abs. 2 des Protokoll I zu den Genfer Konventionen, Art. 51, Abs. 5, Buchst. b 1. Zivilpakt oder auch Art. 23, Abs. 1, Buchst. g Haager Landkriegsordnung.

³¹¹ Nach den allgemeinen Regeln sind im Krieg Mittel und Methoden verboten, die militärische Ziele und Zivilpersonen oder zivile Objekte unterschiedslos schädigen. Das Verbot der unterschiedslosen Kampfführung bedeutet, dass weder die Zivilbevölkerung als solche noch einzelne Zivilpersonen das Ziel von Angriffen sein dürfen und dass sie soweit wie möglich zu schonen sind (Oeter in: Fleck 1994, S. 94 und 99). Gegenstand von Angriffen dürfen nur militärische und nicht zivile Ziele sein (principle of distinction: Art. 52, Abs. 2, S. 1, Protokoll I zu den Genfer Konventionen). Nach dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit ist als Gegenstand des Angriffs ein militärisches Ziel erlaubt, selbst wenn ein sogenannter Kollateralschaden zu erwarten ist, der freilich nach Möglichkeit vermieden werden soll. Wenn er aber passiert, ist er als „einfacher“ Kollateralschaden nicht rechtswidrig und wird gewissermaßen „geduldet“. Wenn der Angriff jedoch nicht im Verhältnis zum erwarteten konkreten und unmittelbaren militärischen Erfolg steht, dann ist er unverhältnismäßig und somit verboten (vgl. Art. 51, Abs. 5, lit. A, Protokoll I zu den Genfer Konventionen).

Generalleutnant Michael Moseley, chief allied war commander im Irak-Krieg 2003:

„Air war commanders were required to obtain the approval of defense secretary Donald L. Rumsfeld if any planned air strike was thought likely to result in deaths of more than 30 civilians. More than 50 such strikes were proposed, and all of them were approved.“³¹²

Zivile Opfer nach dem Krieg

Bekannt wurden zudem verschiedene Fälle, bei denen irakische Zivilisten/innen durch Angehörige der Besatzungsmächte „aus Versehen“ getötet und verwundet wurden:

- Im August 2003 wurden acht irakische Polizisten von US-Militärangehörigen erschossen.³¹³
- Im Oktober 2003 veröffentlichte Human Rights Watch einen Bericht zu Übergriffen der US-Streitkräfte in Irak und berichtete von 94 Toten allein in Bagdad im Zeitraum zwischen dem 1. Mai und Ende September 2003; Die Studie bezog sich allein auf Todesopfer und kam zu dem Ergebnis, dass die US-Regierung weder die Anzahl der Vorfälle dokumentiert noch hinreichende Untersuchungen durchgeführt hat. Nur in vier von 94 Fällen habe es Ermittlungen gegeben, nur in einem Fall habe es das US-Militär für notwendig gehalten, ein Disziplinarverfahren zu eröffnen.³¹⁴
- Im Mai 2004 beschoss ein US-Helikopter eine Hochzeitgesellschaft in einem Dorf an der Grenze zu Syrien. Mehr als 40 Personen wurden nach Angaben irakischer Regierungsbeamter getötet, einschliesslich 15 Frauen und zehn Kinder. Bei der Hochzeit war landestypisch in die Luft geschossen worden. General Kimmitt von der US-Armee antwortete auf Fragen der Medien, man hätte eine Gruppe ausländischer Kämpfer angegriffen, aber nicht die Hochzeitgesellschaft. Ein Videoband, das dem Fernsehsender *Associated Press Television* zugespielt wurde, zeigt Bilder der Hochzeit.³¹⁵

Über die Gesamtzahl der verletzten und getöteten Zivilisten gibt es keine Statistik der Koalitionskräfte. Das Pentagon hat wiederholt abgelehnt, eine Statistik über getötete oder verwundete Zivilisten/innen zu führen. Die Nachrichtenagentur *Associated Press (AP)* zählt für das erste Jahr der Besatzung Iraks allein für den Raum Bagdad sowie die Provinzen Kerbela, Kirkuk und Tikrit 5.558 bei Kampfhandlungen oder Anschlägen durch Aufständische getötete Zivilpersonen.³¹⁶ Nach Schätzungen der US-amerikanischen NGO *Iraq Body Count* sollen seit Beginn des Irak-Krieges im März 2003 10.000 Zivilisten/innen getötet worden sein.³¹⁷

Prävention von Menschenrechtsverletzungen

In einem Bericht vom 4. Juni 2004 hat das VN-Hochkommissariat für Menschenrechte an die VN-Menschenrechtskommission Vorschläge zur künftigen Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen in Irak formuliert. Seine Erwägungen beziehen sich vor allem auf folgende Punkte:

- Überwachung der Besatzungsstreitkräfte durch eine Ombudsperson für Menschenrechte und Humanitäres Völkerrecht;
- umgehende Reform des irakischen Rechtssystems, insbesondere des Strafrechts, durch die Übergangsregierung;
- systematische Aufarbeitung der Vergangenheit mit Hilfe einer Wahrheitskommission;
- Schaffung eines Reparationsprogramms;
- Einrichtung sowohl einer unabhängigen irakischen Menschenrechtskommission als auch einer irakischen Ombudsperson für Menschenrechte;
- Zusammenstellung eines internationalen Fonds für Menschenrechtsbildung in Irak.

³¹² „U.S. air raids in '02 prepared for war in Iraq“, *New York Times*, 20.07.2003;

³¹³ Vgl. Robert Fisk, „A hail of bullets, a trail of dead, and a mystery the US is in no hurry to resolve“, *The Independent*, 13.09.2003.

³¹⁴ Human Rights Watch 2003a

³¹⁵ „US fire ‘kills 40 Iraqi wedding guests’“, *The Guardian*, 19.05.2004. „US denies bombing wedding party“, *BBC News*, 20.5.2004, http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/3730423.stm; „Iraq Wedding-Party Video Backs Survivors' Claims“, *Fox News Channel*, 24.05.2004, http://www.foxnews.com/printer_friendly_story/0,3566,120721,00.html [alle: 27.07.2004].

³¹⁶ „US has no plans to count civilian casualties“, *Washington Post*, 15.04.2003. „Iraq – Violent Deaths“, *Associated Press*, 23.05.2004.

³¹⁷ Siehe „Civilian Casualties in Iraq“, 26.04.2004, http://www.pbs.org/newshour/bb/middle_east/jan-june04/civilians_04-26.html; und *Iraq Body Count*, „700 named in Iraq's death toll after a year of slaughter“, 19.03.2004, <http://www.iraqbodycount.net/press.htm> [beide: 27.07.2004].

Wie diese Vorschläge durch die US-Militärführung und die irakische Interimsregierung aufgenommen worden sind, ist bisher nicht bekannt.

Auch im Juni 2004 hat Human Rights Watch in einem Brief an US-Verteidigungsminister Rumsfeld eine ernsthafte Untersuchung des Todes von Zivilisten/innen durch Angehörige der Koalitionskräfte gefordert; bisher habe es nur fünf entsprechende Fälle gegeben.³¹⁸

Fazit

Da es bisher noch keine demokratisch gewählte irakische Regierung gibt und seitens der Koalitionskräfte kaum Bemühungen um eine Einhaltung von Menschenrechten und Humanitärem Völkerrecht sichtbar sind, kam es bisher kaum zu Maßnahmen der Prävention. Die VN haben sich, wie erwähnt, nach dem Bombenanschlag auf den VN-Sonderbeauftragten für Irak, Sergio de Mello, und seine Mitarbeiter/innen fast völlig aus Irak zurückgezogen. Die US-Regierung versucht, die VN wieder nach Irak zurückzuholen, aber dies dürfte angesichts der Sicherheitslage schwierig sein.

Nach dem Krieg in Irak zeigt sich in Kreisen der US-Regierung die gleiche Tendenz wie nach dem Krieg in Afghanistan. Eine öffentliche, transparente Rechenschaftslegung über die Folgen der Kriegsführung und die Verantwortung für sie existiert nicht, sieht man ab davon, dass die Frage der Stichhaltigkeit der Begründung für den Kriegseintritt in England und den USA in den Parlamenten diskutiert wird. Es fehlen offizielle Daten über die Opfer in der Zivilbevölkerung, und sei es auch nur eine unvollständige Statistik. Außer der Regierung der USA muss dies auch der britischen Regierung sowie den anderen Koalitionspartnern in Irak vorgeworfen werden.

Die Vorfälle im Gefängnis Abu Ghraib machen deutlich, wie wichtig eine unabhängige Kontrolle gerade bei kriegesischen Auseinandersetzungen ist. Durch deutlich mehr Transparenz und durch Kooperation mit den Vereinten Nationen und nichtstaatlichen Menschenrechtsorganisationen könnten schwere Menschenrechtsverletzungen in vielen Fällen verhindert werden. Eine Rückkehr der Vereinten Nationen, vor allem auch ihrer Menschenrechtsbeobachter/innen, nach Irak wäre ein entscheidender Fortschritt. Aber dies kann nur verwirk-

licht werden, wenn die neue Regierung durch die große Mehrheit der irakischen Bevölkerung als weitgehend legitim anerkannt wird. Nur dann lassen sich die erheblichen Sicherheitsrisiken für VN-Personal halbwegs akzeptieren, die ohnehin von der VN-Führung beurteilt und verantwortet werden müssen.

Die Ahndung der bekannt gewordenen Menschenrechtsverletzungen darf nicht allein von couragierten Einzelpersonen wie dem US-Soldaten Joseph Darby abhängen, für den die Bedeutung der menschlichen Würde und der Genfer Konventionen offensichtlich Vorrang vor Befehlen, Informationsgewinnung in Verhören und Korpsgeist hatte.

Eine Kooperation zwischen Menschenrechtsorganisationen und dem Militär könnte in Form einer Beratung und Beobachtung im Einsatzgebiet, aber auch bei der Ausbildung von Einsatzkräften stattfinden, sollte die Bereitschaft der Koalitionskräfte dazu vorhanden sein. An ihr hat es bisher gefehlt. Vielmehr haben vor allem die US-Streitkräfte, nach allem, was bisher bekannt ist, die Verfehlungen der eigenen Militärangehörigen trotz eindeutiger Hinweise nicht ernst genommen und versucht, sie vor der Öffentlichkeit zu verbergen.

Eine (militär-)strafrechtliche Verfolgung der Verantwortlichen für die Vorfälle im Gefängnis Abu Ghraib ist unabdingbar, und die entsprechend eingeleiteten Maßnahmen des US-Militärs sind begrüßenswert. Die Untersuchungen dürfen jedoch nicht bei den bereits angeklagten bzw. abgemahnten Militärpolizisten/innen Halt machen. Auch die Rolle des US-Militärgeheimdienstes, der CIA und der privaten Sicherheitsdienste müssen eingehend beleuchtet werden. Die Einschaltung einer unabhängigen, zivilen Untersuchungsinstanz, die außerhalb jeglicher militärischer Hierarchie bzw. Befehlsstruktur und frei von militärischem Korpsgeist ermittelt, ist dabei unerlässlich.

Im Hinblick auf die Opfer der Misshandlungen ist ein Mangel an Informationen zu ihrem Verbleib beziehungsweise weiteren Schicksal zu kritisieren. Wird ihnen ermöglicht – und wenn ja, wie –, rechtliche Schritte gegen die Täter einzuleiten? Erhalten sie rechtlichen Beistand? Es muss sichergestellt werden, dass diesen Menschen geholfen wird, ihre traumatischen Erlebnisse zu verarbeiten und dass die von ihnen erlittenen Misshandlungen geahndet werden. Dies gilt unabhängig davon, ob sich unter den Betroffenen möglicherweise

³¹⁸ Human Rights Watch, U.S.: Pentagon Should Probe Civilian Deaths. HRW letter to Donald Rumsfeld, 17.06.2004, http://www.hrw.org/english/docs/2004/06/18/usint8863_txt.htm [27.07.2004].

Kriegsverbrecher oder Kriminelle befinden. Denn weder Kriegsverbrechen noch sonstige Straftaten, von welcher Schwere sie auch sein mögen, rechtfertigen die Anwendung von Folter oder grausame, unmenschliche und erniedrigende Behandlung, wie sie auf den Bildern aus dem Gefängnis Abu Ghraib zu sehen ist.

Vertreter/innen der Bush-Administration bekräftigen immer wieder, dass sämtliche Handlungen der Vereinigten Staaten dazu dienen, Demokratie, Freiheit und Sicherheit im eigenen Land, aber auch weltweit zu stärken. Diesem Anspruch wird das von der Administration geschaffene System von Gefängnissen in Irak, Afghanistan, auf Kuba und möglicherweise in vielen anderen Ländern nicht gerecht.³¹⁹

2.6 Russische Föderation³²⁰

Zu häufigen Menschenrechtsproblemen in der Russischen Föderation gehören Folterungen und Misshandlungen in Polizeigewahrsam, grausame, erniedrigende und unmenschliche Haftbedingungen und Schikanierungen von Wehrpflichtigen.

In Tschetschenien ist es immer wieder zu schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen und Verstößen gegen das Humanitäre Völkerrecht gekommen. Während des ersten Tschetschenienkrieges 1994 bis 1996 versuchte die russische Regierung, den Feind, offiziell: die terroristischen Gruppen, zu besiegen. Es kam zu zahlreichen Übergriffen durch Regierungseinheiten. Bis zu 100.000 Menschen starben. Viele Bewohner/innen flohen in die Nachbarrepublik Inguschetien; 40.000 mussten dort in Zelten leben. Als offizielle Begründung für den Beginn des zweiten Krieges, dessen „heisse“ Phase von 1999 bis 2000 dauerte, wurde auf die Besetzung einiger Dörfer in Dagestan sowie Terrorakte in Moskau (Zerstörung von zwei Häusern) verwiesen. Der Krieg wurde besonders brutal geführt, wofür Präsident

Wladimir Putins Interesse, wenige Wochen vor der Du-mawahl Ende 1999 das Problem zu lösen, und eine stärkere Beteiligung von Mujaheddin-Kriegern anderer Länder entscheidend mit verantwortlich waren. Auf dem Höhepunkt des Krieges gab es etwa 300.000 Flüchtlinge und Vertriebene.³²¹ Mit dem militärischen Sieg der russischen Streitkräfte begannen die ersten Selbstmordanschläge. Nachdem dem Inlandsgeheimdienst FSB 2001 der weitere Kampf gegen die Aufständischen übertragen worden war, nahmen die Zahl menschenrechtswidriger Festnahmen und besonders das „Verschwindenlassen“ zu.

Während des Krieges hat die russische Seite eine Taktik des „schmutzigen Krieges“ verfolgt, und Menschenrechtsverstöße begangen; sie halten bis heute an. Viele der „Verschwundenen“, das heißt, der von russischen Truppen Festgenommenen, hat man nie wieder gesehen; sie wurden weder freigelassen noch wurden ihre Leichen gefunden. Im Rahmen des Krieges kam es immer wieder zu willkürlichen Festnahmen von Zivilisten/innen, die häufig ohne Kontakt zur Außenwelt in Haft gehalten und während dieser Zeit misshandelt und gefoltert wurden. Oft wurde verlangt, dass Angehörige Bestechungsgelder zahlten, damit inhaftierte Angehörige freigelassen wurden. Die eigentliche Motivation für die Festnahme scheint also eher in privater Bereicherung gelegen zu haben. Mehrere hundert Menschen fielen jedes Jahr dem „Verschwindenlassen“ zum Opfer. Die verstümmelten Leichen einiger Opfer fand man zum Beispiel im Jahr 2001 zusammen mit Leichen anderer nicht identifizierter Personen auf mehr als einem Dutzend Müllhalden und in Gräbern in ganz Tschetschenien.

Schätzungsweise noch 70.000 Vertriebene, hauptsächlich Frauen und Kinder, leben gegenwärtig in überfüllten Flüchtlingslagern in Tschetschenien. Im benachbarten Inguschetien sind viele in den Wohnungen von Verwandten untergekommen.

Das Gesetz zur Terrorismusbekämpfung von 1998 sichert Angehörigen staatlicher Behörden, die an Anti-Terror-Operationen teilnehmen, Straffreiheit zu, selbst wenn

³¹⁹ In einem Kommentar für die englische Wochenzeitung *The Guardian* spricht der ehemalige Berater von Präsident Bill Clinton, Sidney Blumenthal, von der Schaffung eines neuen weltweiten Gulags durch die Bush-Regierung: „There has been nothing like this system since the fall of the Soviet Union.“ („This is the new gulag“, *The Guardian*, 06.05.2004.) *Der Spiegel* nennt in einem Beitrag weitere Haftlager in Thailand und Pakistan und berichtet von Hinweisen auf die Verwendung von Flugzeugträgern der US-Marine als Verhörzentren. („Das Netz der Lager“, *Spiegel Online*, 13.05.2004; <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,299640,00.html>, [27.07.2004]).

³²⁰ Die Länderskizze umfasst einen längeren Zeitraum, weil das Land in der letzten Studie noch nicht behandelt wurde. Sie beruht auf amnesty international 2002–2004a, 2003b, Denber 2004, Halbach 2004, Human Rights Watch 2002 und Voswinkel 2002. Zum Konflikt in Tschetschenien siehe als Beispiel für viele Hassel 2003. Für wertvolle Anregungen danken die Autoren Rudolf Bindig, MdB.

³²¹ Halbach 2004, S. 18.

sie Menschenrechte verletzen.³²² Das macht es für Betroffene praktisch unmöglich, Schadensersatz vom Staat einzufordern. Die Verantwortung für die Planung von Anti-Terror-Operationen wird den russischen föderalen Behörden zugewiesen, die je nach Anlass ein entsprechendes Kommandozentrum einrichten können. In diesem werden die Aktivitäten des Bundes-Sicherheitsdienstes, des Innenministeriums, des Verteidigungsministeriums, des Grenzschutzes, des Auslandsgeheimdienstes und der Bundesstaatsanwaltschaft unter der Kontrolle des Präsidialamtes koordiniert.

In Tschetschenien gehörten zu den typischen Menschenrechtsverstößen willkürliche Festnahmen, Folter und Vergewaltigungen, Misshandlungen, Fälle von „Verschwindenlassen“, Hinrichtungen und die Inhaftierung von Menschen in inoffiziellen geheimen Gefangenenlagern, die häufig nichts weiter als ausgehobene Erdgruben sind. Nur ein Beispiel soll hier geschildert werden: Im Juni 2001 hatten russische Soldaten das Dorf Tschernoretschie umstellt, nahmen ungefähr 200 männliche Personen, darunter auch vierzehnjährige Jungen fest und brachten sie zu einem stillgelegten Krankenhaus in der Nähe des Wasserreservoirs von Groszny. Die Häftlinge berichteten, dass die Soldaten ihnen die Augen verbunden hätten, sie auf dem Weg zum Krankenhaus geschlagen und sie mit Morddrohungen geängstigt hätten. Im Krankenhaus fügten die Vernehmungsbeamten den Inhaftierten mit Zigaretten Brandwunden zu und traktierten sie mit Elektroschocks. In diesem Fall, wie auch in vielen anderen Fällen, kam es laut amnesty international zu keinem strafrechtlichen Verfahren.³²³

Strafrechtliche Ermittlungen, die von Behörden der russischen Föderation im Zusammenhang mit Menschenrechtsverletzungen durch Angehörige des Militärs und der Polizei eingeleitet wurden, erwiesen sich als unangemessen und wirkungslos. Nur gegen wenige der für schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen Verantwortlichen wurde im Laufe der letzten Jahre ein Gerichtsverfahren eröffnet, nur selten kam es zu Verurteilungen.³²⁴

Die tschetschenischen Rebellen waren immer wieder für Angriffe gegen zivile Mitarbeiter/innen der Lokal-

verwaltung verantwortlich, sowie für die Misshandlung und Tötung russischer gefangener Soldaten. Wiederholt wurden auch Geiseln genommen. Bei ihren Militäraktionen haben die Rebellen nicht die Bestimmungen des Humanitären Völkerrechts eingehalten, die Opfer unter der Zivilbevölkerung so gering wie möglich zu halten.

Die Besetzung des Theaters Nordost

Am 23. Oktober 2002 besetzte eine Gruppe von rund 50 Personen das Moskauer Theater Nordost, in dem sich 800 Besucher einer Musikveranstaltung aufhielten. Sie nahmen die Menschen als Geiseln. Mehrere Geiseln wurden von den Besetzern getötet. Russische Truppen stürmten das Theater, befreiten die Geiseln und töteten die Geiselnnehmer/-innen. 129 Geiseln starben aufgrund der lähmenden Wirkung eines Gases, das die russischen Truppen einsetzten. Das Schicksal von weiteren 68 Personen ist bis heute ungeklärt. Rechtsanwälte betonen, dass weitere 40 Personen aufgrund von Komplikationen nach der Berührung mit dem Gas im April 2003 gestorben sind; Details sind nicht bekannt.³²⁵

Nach Berichten wurden mutmaßliche Geiselnnehmer summarisch erschossen, darunter auch Personen, die man fälschlicherweise für Geiselnnehmer hielt. Einige Zeugen/innen berichteten, alle Geiselnnehmer/innen seien erschossen worden, selbst als sie schon aufgrund des Gases das Bewusstsein verloren hatten. In Art. 23 des Gesetzes zur nationalen Sicherheit wird festgestellt: „Terroristen müssen die Verantwortung tragen für ihre Aktionen, für ihre Handlungen in Übereinstimmung mit den Gesetzen“. In diesem Fall hätten dann die summarischen Hinrichtungen dazu geführt, dass gegenüber den Terroristen/innen keine Anklage vor einem ordentlichen Gericht erhoben werden konnte. Menschenrechtsorganisationen wie amnesty international halten das Vorgehen der russischen Behörden weder für legal noch verhältnismäßig. Es bestünden völkerrechtliche Verpflichtungen der russischen Föderation, die ein solches Vorgehen ausschlossen.

Unter Berufung auf das Gesetz zur Terrorismusbekämpfung haben 61 Personen die Stadtregierung Mos-

³²² amnesty international 2003d, S.56.

³²³ amnesty international 2002a, S. 465.

³²⁴ amnesty international 2003a, S. 473. 2002 wurde von zwei Gruppen – 30 und 44 Angehörigen der Streitkräfte – offiziell berichtet, sie seien verurteilt worden. Am bekanntesten wurde ein Fall von Vergewaltigung gegen Oberst Jurij Budanow, der wegen Mordes an der 18jährigen Cheda Kungaewa angeklagt wurde. Insgesamt kommt amnesty international zu dem Schluss, dass nur in seltenen Fällen der in die Tausende gehenden Verbrechen der russischen Truppen an Zivilisten Ermittlungen eingeleitet wurden (Ebda.).

³²⁵ amnesty international 2003c, S. 50.

kau in einem Musterfall zu Schadenersatz für verletzte oder getötete Angehörige verklagt. Das Gesetz sichert also einerseits Straflosigkeit von Regierungsmassnahmen zu, sicher aber auch Schadenersatz bei entsprechenden Operationen, die zu Opfern Dritter führen. Andererseits sind weder die föderalen noch die Landesbehörden nach diesem Gesetz zuständig für Entschädigungsleistungen gegenüber überlebenden Inländern. Die Ausnahme stellen Ausländer dar, die durch eine antiterroristische Operation der russischen Föderation Schäden erfahren. Entsprechend dem Gesetz wurde zum Beispiel den Angehörigen von der Stadtregierung von Moskau für jeden Toten umgerechnete 3.200 US-Dollar bezahlt, für jeden Verletzten 1.600 US-Dollar (Art. 17 des Gesetzes zur Terrorismusbekämpfung).

Am 14. November 2003 sprach sich das nationale Parlament, die DUMA, dagegen aus, dass eine parlamentarische Kommission klärt, wie es zur Besetzung und Befreiung des Theaters kam. Auch wurde vorgeschlagen, den Zugang für Medien zu solchen Ereignissen in Zukunft zu beschränken und die Rücksendung der Leichen der Terroristen/innen in ihre Heimatorte zu verbieten. Aufgrund von erheblichem internationalen Druck und Protesten der Medien hat Präsident Putin sein Veto gegenüber den geplanten Medieneinschränkungen eingelegt.

Untersuchungen der Menschenrechtssituation

Die VN-Menschenrechtskommission hat 2000 und 2001 in Resolutionen zur Menschenrechtssituation in Tschetschenien Russland gebeten, die thematischen Bericht-erstatte/innen einzuladen. Sie hat nicht darauf gedrängt, eine internationale Untersuchungskommission einzusetzen, sondern forderte Russland auf, eine nationale Untersuchungskommission einzurichten. Die russische Regierung lehnte jedoch die Resolution ab.

Sie hat aber dann doch ein Menschenrechtsbüro in Tschetschenien eingerichtet, das mit dem Sonderbeauftragten für Menschenrechte von Präsident Putin besetzt wurde (erst Wladimir Kalamanow, dann Abdul-Chakim Sultygow); der Posten wurde im Januar 2004 gestrichen, da der tschetschenische Präsident Kadyrow nach Präsident Putin diese Aufgabe jetzt auch wahrnehme).³²⁶

Eine nationale Untersuchungskommission wurde eingerichtet. Keine der beiden Institutionen, weder das Büro noch die Kommission, verfügten jedoch nach Human Rights Watch über Befugnisse, Untersuchungen durchzuführen oder Verletzungen der Menschenrechte oder des Humanitären Völkerrechtes zu ahnden. Keine von beiden hat einen offiziellen Bericht über Verstöße beider kämpfender Parteien erstattet.³²⁷

Bei einer Reihe von Attentaten und Selbstmordanschlägen in Tschetschenien und anderen Teilen Russlands 2002 und 2003 wurden mehrere hundert Menschen getötet. 2003 weitete sich der Konflikt auf das Nachbarland Inguschetien aus, wo russische Streitkräfte dieselbe Art Übergriffe begangen haben wie vorher in Tschetschenien. Insgesamt gilt auch für 2003, dass sich russische Truppen schwerer Menschenrechtsverletzungen schuldig machten. Zu ihnen zählt amnesty international extralegale Hinrichtungen, Folterungen, Vergewaltigungen und „Verschwindenlassen.“³²⁸ Auch tschetschenische Rebellen waren für schwere Verstöße verantwortlich.

Anfang 2004 haben russischen Truppen und tschetschenische Kämpfer erneut schwere Menschenrechtsverletzungen begangen. Vor allem eine militante bewaffnete Gruppe – bekannt als die Kadyrovtsy – unter dem Kommando des Sohns des (im Mai 2004 bei einem Anschlag ums Leben gekommenen) tschetschenischen Präsidenten Ahmed Kadyrow wird für eine zunehmende Anzahl von Verschwundenen verantwortlich gemacht.³²⁹

Nach einem Bericht der russischen Menschenrechtsorganisation Memorial wurden im ersten Quartal 2004 78 Personen entführt; 41 von ihnen „verschwanden“. Mindestens 30 Zivilisten starben als Folge des bewaffneten Konfliktes. Memorial beobachtet systematisch die Situation in etwa einem Drittel des tschetschenischen Territoriums.

Präsident Putin hat im Mai 2004 in seiner Rede zur Lage der Nation Menschenrechtsorganisationen scharf kritisiert. Es gebe Tausende von Organisationen, die nur ausländische Gelder einsacken und die gesellschaftliche Lage destabilisieren wollten. Er setzte hinzu: „Sie können doch nicht die Hand abbeißen, die sie füttert.“³³⁰

³²⁶ Halbach 2004, S. 34.

³²⁷ Denber 2004, S. 132. Siehe auch Tscherkassow 2003, S. 146f.

³²⁸ amnesty international 2004a.

³²⁹ amnesty international u.a. 2004.

³³⁰ „Breitseite gegen NGOs“, *die tageszeitung*, 27.5.2004.

Internationale Reaktionen

Seit 1999 bezeichnet die russische Führung den Konflikt in Tschetschenien als eine Anti-Terror-Operation. Dies hob sie nach dem 11. September noch einmal ausdrücklich hervor. Westliche Staaten drängten Russland vor allen Dingen dazu, eine politische Lösung des Konfliktes zu suchen. Praktisch hat sich die internationale Gemeinschaft jedoch weitgehend aus dem russisch-tschemtschenischen Konflikt zurückgezogen, wohl auch, um dem Interesse Russlands entgegenzukommen, keinen externen Akteur in einer Mittlerposition zu akzeptieren.

Der Europarat hat sich immer wieder mit der Menschenrechtssituation in Russland und speziell in Tschetschenien befasst. Als Berichterstatter des Rechtsausschusses der Parlamentarischen Versammlung des Europarates setzt sich der Bundestagsabgeordnete Rudolf Bindig seit vielen Jahren für dieses Thema ein. Im April 2000 entzog der Europarat der russischen Delegation in der Parlamentarischen Versammlung das Stimmrecht mit dem Verweis auf Menschenrechtsverletzungen in Tschetschenien. Ein Jahr später erhielt Russland sein Mandat automatisch zurück. Es hätte erneut entzogen werden können angesichts der weiterhin schwerwiegenden und weit verbreiteten Verstöße gegen Menschenrechte und gegen das Humanitäre Völkerrecht, aber dazu kam es nicht.

Im Januar 2003 verabschiedete die Parlamentarische Versammlung des Europarates eine kritische Resolution, in der sie fortgesetzte schwere Menschenrechtsverletzungen in der Tschetschenischen Republik beklagte. Außerdem wies sie auf mangelnde Fortschritte bei den Ermittlungen zur Aufklärung früher verübter Verbrechen sowie bei der strafrechtlichen Verfolgung und Bestrafung der Verantwortlichen hin. Dadurch sei ein Klima der Straflosigkeit entstanden.³³¹ Der Ausschuss der Versammlung für Rechtsfragen und Menschenrechte nahm den Vorschlag des Abgeordneten Bindigs auf, ein internationales Gericht solle dem „Klima der Gesetzlosigkeit“ in Tschetschenien Einhalt bieten. Die russische Seite erklärte daraufhin, dass sie künftig das Thema zu Hause erörtern und der Europarat keine Möglichkeit mehr zu einer Sondierung der Lage in Tschetschenien erhalten werde.³³²

Im Politischen Ausschuss der Parlamentarischen Versammlung des Europarates hatte Lord Frank Judd die Aufgabe des Berichterstatters für Russland inne. Er schlug der russischen Regierung vor, das für März 2003 vorgesehene Verfassungsreferendum zu Tschetschenien zu verschieben. Als Begründung verwies er auf den sich zuspitzenden Konflikt und die Zunahme der Menschenrechtsverstöße. In der Parlamentarischen Versammlung wurde der Vorschlag jedoch kontrovers diskutiert, und schließlich empfahl sie, Russland solle angemessene Bedingungen für das Referendum schaffen. Lord Judd trat aus Protest zurück. Im April 2003 verabschiedete die Versammlung eine sehr kritische Resolution zur Menschenrechtssituation und mangelnden Rechenschaftslegung durch die russische Regierung.

Auf die Empfehlung der Parlamentarischen Versammlung, eine so genannte Interstaaten-Beschwerde gegen Russland beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte einzubringen, reagierte die Regierungsseite des Europarates nicht.

Im April 2003 verabschiedete die Parlamentarische Versammlung eine von Rudolf Bindig eingebrachte Resolution, die eine Untersuchung jener Menschenrechtsverletzungen durch die internationale Gemeinschaft fordert, die Russland nicht selbst vornimmt. Im Abschnitt 3 der Resolution heißt es: *„If the efforts to bring to justice those responsible for human rights violations are not intensified, and the climate of impunity in the Chechen Republic prevails, consider proposing to the international community the setting up of an ad hoc tribunal to try war crimes and crimes against humanity committed in the Chechen Republic.“*³³³

Russland weigerte sich auch längere Zeit, der Veröffentlichung von Berichten zuzustimmen, die der Europäische Ausschuss zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe nach Besuchen in Tschetschenien erstellt hatte. Schließlich hat das Land aber 2003 der Veröffentlichung eines Berichtes zugestimmt.³³⁴

Die *OSCE Assistance Group for Chechnya* wurde de facto als eine Langzeitmission beschlossen. Sie nahm ab

³³¹ <http://www.reliefweb.int/w/rwb.nsf/0/4beb3f9c55fd745bc1256cbe00540c03?OpenDocument> [27.07.2004].

³³² Halbach 2004, S. 34.

³³³ Siehe assembly.coe.int/Main.asp?link=http%3A%2F%2Fassembly.coe.int%2FDocuments%2FAdoptedText%2Fta03%2FEREC1600.htm [23.6.2004].

³³⁴ amnesty international 2004a, S. 523.

April 1995 unter Leitung des Schweizer Diplomaten Tim Guldemann ihre Arbeit auf. Zur Beendigung des ersten Tschetschenienkrieges trug sie bei. Dann aber konnten sich die Russische Regierung und die OSZE hinsichtlich einer Verlängerung des am 31. Dezember 2002 abgelaufenen Mandats nicht einigen, und die Mission musste ihre Tätigkeit einstellen.

Im April 2001 hat die Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen eine Resolution verabschiedet, in der sie anhaltende Menschenrechtsverletzungen und Verstöße gegen das Humanitäre Völkerrecht verurteilte.³³⁵ Alle Konfliktparteien wurden darin aufgerufen, Maßnahmen zum Schutz der Zivilbevölkerung zu ergreifen und sicherzustellen, dass Verbrechen nicht ungeahndet bleiben. Von russischer Seite wurde die Resolution als parteiisch abgelehnt, und Vertreter des russischen Außenministeriums erklärten, die Regierung in Moskau fühle sich nicht verpflichtet, die Empfehlungen der Menschenrechtskommission umzusetzen. Die Kommission bekräftigte darüber hinaus ihre Forderung aus dem Jahr 2000, thematischen Sonderberichterstatte/n und anderen VN-Beauftragten unverzüglich die Einreise nach Tschetschenien zu gestatten. In den Jahren 2002, 2003 und 2004 ist es den Vertreter/innen der Europäischen Union in der Kommission nicht mehr gelungen, eine Mehrheit der Regierungen für eine Resolution zur Menschenrechtslage in der Russischen Föderation zu bekommen.

In der Kommission hat die EU mehrfach mit einer Resolution zu Tschetschenien gedroht, um die russische Seite von der Beteiligung an und der Zustimmung zu einem so genannten *chairman statement* zu überzeugen, das heißt einer Erklärung des Vorsitzenden der Menschenrechtskommission, die mit dem betreffenden Land abzustimmen ist und dann nicht mehr abgestimmt werden muss. Aber diese Strategie war fragwürdig, da sich die russische Regierung von Anfang an vehement gegen internationale Kritik an ihrer Kriegsführung wehrte und ihre diplomatischen Mittel einsetzte, damit Tschetschenien nicht erneut zu einem Thema der MRK wurde.³³⁶ Als Russland dann, wie voraussichtlich war, die Verhandlungen zu einem *chairman statement* verließ, brachte die EU die Resolution ein, nur um festzustellen, dass es dafür keine Mehrheit in der Kommission mehr gab.

Bilaterale Bemühungen

Auf der bilateralen Ebene zwischen Rußland und einzelnen Staaten sind laut Human Rights Watch nur wenige Bemühungen bekannt geworden, Russland von einer Einhaltung der Menschenrechte zu überzeugen.

Nach dem 11. September 2001 betonte die russische Regierung, der Krieg in Tschetschenien sei auch ein Kampf gegen den Terrorismus. Darauf haben verschiedene Staats- und Regierungschefs reagiert und erklärt, die Kriegsführung Russlands in Tschetschenien müsse jetzt in einem neuen Licht gesehen werden.³³⁷

Besonders die Geiselnahme durch tschetschenische Rebellen im Moskauer Theater „Nordost“ 2003 führte zu einer starken Empörung in Russland und überall in der Welt. Sie schien die Argumentation von Präsident Putin zu stützen, dass es eine direkte Verbindung zwischen bestimmten tschetschenischen Rebellengruppen und al-Qa'ida gibt.

Als Russland 2003 den 300. Jahrestag der Gründung von St. Petersburg feierte und sich aus diesem Anlass zahlreiche Regierungen aus aller Welt in der Stadt trafen, rangierte das Thema Tschetschenien ganz unten auf der Tagesordnung, ebenso wie bei dem Spitzentreffen Putins mit dem britischen Premierminister Tony Blair und US Präsident George Bush.³³⁸ Bundeskanzler Gerhard Schröder erklärte während des ersten Besuches Präsident Putins in Berlin Ende September 2001, „in Bezug auf Tschetschenien muss und wird es zu einer differenzierteren Bewertung der Völkergemeinschaft kommen“.³³⁹ Ministerpräsident Berlusconi ging sogar soweit – damals hatte Italien die EU-Präsidentschaft inne –, die Präsidentschaftswahlen in Tschetschenien 2003 zu preisen, obwohl praktisch jede/r unabhängige Beobachter/in davon ausging, dass sie gefälscht waren.

Fazit

Insgesamt kann festgestellt werden, dass der Tschetschenienkonflikt als Thema praktisch von der öffentlichen Tagesordnung vieler Regierungen verschwunden ist. Weder die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten noch die Vereinigten Staaten, so stellte zum Beispiel

³³⁵ [http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/\(Symbol\)/E.CN.4.RES.2001.24.En?Opendocument](http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/(Symbol)/E.CN.4.RES.2001.24.En?Opendocument) [27.07.2004].

³³⁶ Denber 2004, S. 128 ff.

³³⁷ Zu den Reaktionen vgl. Halbach 2004, S. 28ff.

³³⁸ Denber 2004, S. 128.

³³⁹ <http://www.bundesregierung.de/artikel,-57668/Schroeder-und-Putin-fuer-Kampf.htm> [27.07.2004].

Human Rights Watch fest, hatten den politischen Mut, klare Kritik an der russischen Kriegsführung in Tschetschenien zu üben, oder auch nur anzuregen, dass Sonderberichterstatter/innen der VN die Region besuchen sollten. Nach dem Ende der OSZE-Mission existiert für internationale Beobachter/innen kein Zugang mehr. Die meisten Regierungen haben sich jedoch öffentlich dafür eingesetzt, dass Russland vertriebene Menschen nicht zwingt, nach Tschetschenien zurückzukehren. Außerdem haben sie sich für eine politische Lösung des Konflikts ausgesprochen.³⁴⁰

Die Hindernisse, gegenüber Russland umfassend die Einhaltung der Menschenrechte zu beobachten und einzufordern, sind offensichtlich. Die Russische Föderation ist ein ständiges Mitglied des VN-Sicherheitsrates. Die USA und europäische Regierungen haben umfassende Kooperationsziele mit Russland im politischen und ökonomischen Bereich. Diese reichen von der Stabilisierung und Entwicklung der Marktwirtschaft in Russland bis hin zur Energiesicherheit, zur regionalen Sicherheit und zur Bekämpfung des Terrorismus. Keiner der genannten Gründe rechtfertigt aber, dass es Russland seit mehreren Jahren gelingt, trotz schwerer Verletzungen der Menschenrechte und des Humanitären Völkerrechts durch seine Truppen stärkerem politischen Druck der internationalen Gemeinschaft aus dem Weg zu gehen.

2.7 Volksrepublik China³⁴¹

Der Berichterstattung internationaler Menschenrechtsorganisationen zufolge ist die Inhaftierung von Tausenden von Menschen, die friedlich ihre Rechte auf freie Meinungsäußerung, Vereinigungs- oder Religionsfreiheit wahrnehmen, eine der typischen Menschenrechtsverletzungen in der Volksrepublik China. Zahlreiche Menschen werden auf Anordnung der Polizei ohne gerichtliche Kontrolle in so genannter Administrativhaft festgehalten. Andere werden unfairen Gerichtsverfahren unterworfen und zu Gefängnisstrafen verurteilt. Folterung und Misshandlungen sind nach wie vor ein weit verbreitetes Problem, ebenso wie die drastische Zunahme der Zahl von Todesurteilen und Hinrich-

tungen. In den Jahren von 1997 bis 2002 sind in fast jedem Jahr mehrere tausend Todesurteile verhängt worden, mindestens eintausend Hinrichtungen wurden jährlich bekannt. 2003 waren es 726 Hinrichtungen.³⁴²

Am 29. Dezember 2001 beschloss der Ständige Ausschuss des Nationalen Volkskongresses, des chinesischen Parlaments, Änderungen des Strafgesetzbuches, um „terroristische Handlungen zu ahnden und die nationale Sicherheit, die Sicherheit des Lebens und des Eigentums des Volkes sowie die soziale Ordnung zu gewährleisten“. Mit dem neuen Artikel 120 des Strafgesetzbuches wurde das Strafmaß für die Organisation oder Führung einer terroristischen Organisation von drei bis zehn Jahre auf zehn Jahre bis zu lebenslanger Haft herauf gesetzt. Die Finanzierung solcher Organisationen wird nun mit mindestens fünf Jahren Haft geahndet, eine strafrechtliche Obergrenze für die Haftdauer existiert nicht. Für andere Formen der Beteiligung an terroristischen Straftaten sind Sanktionen bis hin zur Todesstrafe möglich.³⁴³

Mit einem Anteil von rund 91,6% Han-Chinesen an der Gesamtbevölkerung ist China ethnisch weitgehend homogen. Im Westen des Landes befindet sich die Autonome Uigurische Region Xinjiang, übersetzt „Neue Gebiete“, eine Bezeichnung aus dem 18. Jahrhundert, die auf die Eroberung durch die mandschurische Qing-Dynastie zurückgeht. Sie macht 17% des chinesischen Territoriums aus. Der Anteil der uigurischen Bevölkerung in diesen Gebieten beträgt 47% (1997).³⁴⁴ Dort ist eine Reihe von Untergrundorganisationen aktiv, die für die Befreiung dieses von ihnen als Ostturkestan bezeichneten Gebietes kämpfen. Die chinesische Regierung behauptet, diese Organisationen unterhielten Kontakte zu islamistischen Gruppen in Zentralasien. In den grenznahen südlichen Regionen Xinjiangs ist es in der Vergangenheit zu Bombenanschlägen und gewalttätigen Unruhen gekommen,³⁴⁵ allerdings betonen Menschenrechtsorganisationen, es seien nur wenige derartige Vorfälle bekannt, während die Regierung von einer allgemeinen Bedrohung ausgeht.

Neben Gewalt anwendenden gibt es auch zahlreiche friedlich protestierende. Oppositionsgruppen. Nach Berichten von amnesty international und Human Rights Watch kam es in den letzten Jahren immer wieder zu

³⁴⁰ Denber 2004, S. 135. Vgl. auch Donath 2003.

³⁴¹ Die Skizze umfasst einen längeren Zeitraum, weil das Land in der letzten Studie noch nicht behandelt wurde. Sie basiert auf amnesty international 1999, 2002a–2004a, 2002b, 2003b, Heilmann 2004, ausführlich zum Konflikt in Xinjiang Tyler 2003.

³⁴² Vgl. FIDH 2004, S. 10. Information der China-Koordinationsgruppe von amnesty international Deutschland, E-mail vom 13.6.2004.

³⁴³ amnesty international 2002b, S. 2ff.

³⁴⁴ Information der China-Koordinationsgruppe von amnesty international, E-mail vom 13.06.2004 an die Autoren.

³⁴⁵ Heilmann 2004, S. 235.

willkürlichen Hinrichtungen nach Schnellverfahren, Folterungen und unfairen politischen Prozessen. Besonders betroffen ist die turksprachige Volksgruppe der Uiguren, die größte ethnische Gruppe unter der ursprünglich überwiegend muslimischen Bevölkerung der Region. Es wird vermutet, dass mehrere tausend politische Gefangene in Gefängnissen und Straflagern der Region einsitzen. Im April 2001 wurden gegen 30 Uiguren Todesurteile wegen der angeblichen Beteiligung an „separatistischen“ und „illegalen religiösen“ Aktivitäten verhängt. Todesurteile werden auch aufgrund von durch Folter erzwungenen Geständnissen ausgesprochen. Xinjiang ist neben Tibet, wo 2003 eine Hinrichtung wegen „Separatismus“ stattfand, die einzige Region Chinas, in der Todesurteile in politischen Fällen auch ausgeführt werden.³⁴⁶

Nach dem 11. September 2001 kam es in Xinjiang erneut zu einer Welle von Hinrichtungen von Personen, die die chinesischen Behörden als „Separatisten“ und „Terroristen“ bezeichneten. Darüber hinaus wurde die Kampagne „Umerziehung durch Arbeit“ gegen Imame von Moscheen in Xinjiang, die im März 2001 begonnen hatte, noch intensiviert, religiöse Praktiken in Schulen und anderen Institutionen wurden mit Restriktionen belegt.

2002 kam es zu schweren Menschenrechtsverletzungen in der Region, darunter zu Folterungen, willkürlichen Inhaftierungen und unfairen, „politischen“ Prozessen. Die chinesische Regierung berief sich wiederholt auf die Anschläge in den USA vom 11. September 2001, um Repressionsmaßnahmen gegen die turksprachige Minderheit zu rechtfertigen. Diese Tendenz nahm noch zu, nachdem die USA die islamische Bewegung in Turkestan als „terroristische Organisation“ einstufte. Im Rahmen der Anti-Kriminalitätskampagne „Hartes Durchgreifen“ und unter Anwendung der in das Strafgesetzbuch neu aufgenommenen Bestimmungen zur Terrorismusbekämpfung wurden die Unterdrückungsmaßnahmen ausgeweitet. Pauschal stempelte die Regierung vermeintliche Regierungsgegner als ethnisch motivierte Separatisten sowie als Terroristen und religiöse Extremisten ab. Sie ordnete neue Beschränkungen der Religionsfreiheit und die Schließung von Moscheen

an. Für Akademiker/innen, Künstler/innen, Personen mit Schlüsselpositionen in den Medien sowie für islamische Geistliche wurden politische Schulungen angeordnet. Mutmaßliche Separatisten/innen und Terroristen/innen wurden festgenommen, einige von ihnen zu langen Haftstrafen verurteilt und andere hingerichtet. Auch verfolgte die Regierung in den letzten Jahren islamische – nicht islamistische – Organisationen und deren Führungspersonlichkeiten.

Im Oktober 2003 berichtete amnesty international, es herrsche weiterhin die Sorge, dass der so genannte internationale Krieg gegen den Terrorismus als Rechtfertigung für die kontinuierliche Unterdrückung der uigurischen Kultur und Religion und für weitere Einschränkungen der fundamentalen Freiheiten in der Autonomen Uigurischen Region angeführt werde.

Auch für die Jahre 2003/2004 wird von mehreren tausend Inhaftierungen ausgegangen. Bei politischen Straftaten in der Region besteht ein ernsthaftes Risiko, gefoltert oder misshandelt zu werden.

Amnesty international stellt immer wieder heraus, dass die chinesischen Behörden kaum eine Unterscheidung zwischen Gewalthandlungen oder Handlungen passiven Widerstands wie friedlichen Demonstrationen machen. So wurden laut inoffiziellen Berichten zum Beispiel Anfang Februar 2003, am Vorabend des Jahrestages einer Demonstration, die am 5. Februar 1997 in der Stadt Yining stattgefunden hatte,³⁴⁷ mehr als 200 uigurische Jugendliche von der Polizei festgenommen. Das Ziel der Operation scheint es gewesen zu sein, die Jugendlichen daran zu hindern, an einer neuerlichen Demonstration teilnehmen.

Im jüngsten Bericht des Staatsrates der VR China über Fortschritte auf dem Gebiet der Menschenrechte heißt es im Abschnitt zum besonderen Schutz von ethnischen Minderheiten in der Region Xinjiang, dass man sich allgemein um eine bessere Entwicklung der Region bemühen werde. Menschenrechtsprobleme werden nicht angesprochen.³⁴⁸

³⁴⁶ amnesty international 2001a, S. 160.

³⁴⁷ Die chinesischen Behörden hatten die Demonstration brutal unterdrückt; Sicherheitskräfte schossen in die Menge. Es kam zu hunderten Festnahmen. Ernsthaftige Beschuldigungen zu Folter und zur Misshandlung der Festgenommenen wurden erhoben. Amnesty international forderte eine umfassende, unparteiische und unabhängige Untersuchung des Vorfalls (amnesty international 2003b, S. 9).

³⁴⁸ China State Council 2004 (Internet-Fassung), S. 16: <http://www.china.org.cn/english/2004/Mar/91638.htm> [28.05.2004]. Zur neusten Entwicklung siehe „China: Fleeing Uighurs forced back to 'anti-terror' torture and execution“, Pressemitteilung von amnesty international, 07.07.2004.

Internationale Reaktionen

Seit 1990 versuchen westliche Länder, vor allem die USA, eine kritische Resolution zur Menschenrechtslage in China bei der VN-Menschenrechtskommission durchzusetzen. 1997 kam es darüber zu einem offenen Streit innerhalb der EU. Frankreich, Deutschland, Italien, Spanien und Griechenland waren gegen die Einbringung einer Resolution, die anderen EU-Länder unter Führung Dänemarks dafür. Als dann 1997 China den Geschäftsordnungsantrag stellte, dass sich die Menschenrechtskommission nicht mit dem Entwurf befassen solle, stimmte die EU gegen die von China geforderte Nichtbefassung. Von sich aus hat die EU seit 1997 keinen Resolutionsentwurf zur Lage der Menschenrechte in China mehr eingebracht. Auch für eine Resolution anderer Staaten konnte keine Mehrheit der 53 Mitgliedstaaten der Kommission gewonnen werden.

Einen Dialog zu Menschenrechtsfragen führt China gegenwärtig mit Australien, Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Großbritannien, Kanada, den Niederlanden, Norwegen, Österreich, Schweiz und der Europäischen Union.³⁴⁹ Der Europäische Rat schrieb in seiner Auswertung des Dialogs mit China im März 2003, dass es trotz einiger Fortschritte noch erheblichen Reformbedarf in der Volksrepublik China gebe. Er kritisierte nachdrücklich die Menschenrechtsverletzungen in Xinjiang im Rahmen der Kampagne „Hartes Durchgreifen“. Der Kampf gegen den Terrorismus solle, forderte der Rat, mit vollem Respekt für die Menschenrechte geführt und nicht als Vorwand für die Unterdrückung politisch Andersdenkender benutzt werden.³⁵⁰ Ausdrücklich betont er, dass der Dialog als ein politisches Instrument nur dann akzeptabel sei, wenn hinreichend Fortschritte vor Ort erreicht werden könnten. Der Rat formulierte aber keine Beispiele oder Grenzwerte, welche Fortschritte bzw. Rückschläge in welchem Umfang für die Entscheidung maßgeblich sein sollen, den Dialog fortzuführen oder abubrechen. Im Wesentlichen ist das Interesse der EU unverkennbar, ihn fortzuführen.

Die Internationale Menschenrechtsföderation (FIDH) hat im Februar 2004 eine vorläufige Bewertung des EU-Menschenrechtsdialogs mit China veröffentlicht. Sie kam zu dem Schluss, dass erhebliche Verletzungen der Menschenrechte fortbestünden und China seinen Verpflichtungen aus den VN-Menschenrechtsverträgen nicht nachkomme.³⁵¹ Die Bundesregierung vereinbarte 1999 einen Rechts-

dialog mit der VR China, dessen Federführung beim Bundesministerium der Justiz liegt. Im Frühjahr 2003 hat außerdem das Auswärtige Amt einen Menschenrechtsdialog mit der chinesischen Regierung aufgenommen. Eine Bewertung ist nicht möglich, da keine Evaluierungen öffentlich bekannt wurden.

Fazit

Der Regierung der Volksrepublik China ist es besonders in den letzten Jahren zunehmend gelungen, Kritik aus westlichen Ländern und besonders politischen Druck abzuwehren. Einerseits hat das Land ernsthafte Reformschritte im Bereich Rechtsstaat und Verwaltung unternommen und Menschenrechtsdialoge angeboten. Andererseits hat die Regierung jede harte Kritik an ihrem Umgang mit den Menschenrechten etwa während der Tagungen der VN-Menschenrechtskommission – zum Beispiel Kritik an der repressiven Politik der Regierung in Tibet, an der Monopolstellung der Kommunistischen Partei und am Vorgehen gegen die Religionsgemeinschaft Falun Gong – immer sehr scharf zurückgewiesen. Durch die starke politische Unterstützung vieler Länder vor allem Afrikas und Asiens in der VN-Menschenrechtskommission konnte sich die Regierung auch relativ sicher sein, dass es in der Kommission nicht zur Annahme einer Länderresolution zu China kommen würde. Dies führte dazu, dass zwar über dortige Menschenrechtsverletzungen weiter berichtet und diese auch kritisiert werden. Zugleich aber wird der politische Druck – der bei einem so großen Land ohnehin nur schwer auszuüben ist – kaum fokussiert und ist daher nur selten wirksam.

2.8 Vergleichende Betrachtung und Fazit

Ziel der gesamten Studie ist es, einige besonders gravierende Eingriffe und Entwicklungen herauszustellen. Die Länderskizzen haben vor allem zwei Aspekte besonders deutlich werden lassen, auch wenn keine vollständige Darstellung der einzelnen Ereignisse beabsichtigt sein konnte:

1. Die Einhaltung grundlegender auf internationaler, regionaler oder nationaler Ebene verbürgter Menschen-

³⁴⁹ China State Council 2004, S. 20 (Internet-Fassung).

³⁵⁰ http://europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/gac.htm#hr180303b [27.07.2004].

³⁵¹ FIDH 2004 (Internet-Fassung).

rechte sind durch bestimmte staatliche Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung bedroht. In den Staaten, die in dieser Studie untersucht werden, ist es zu teilweise massiven Eingriffen in die Menschen- und Bürgerrechte einzelner Personen oder Angehörigen bestimmter Personengruppen gekommen. International verbindlich geregelte Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit werden essentiell in Frage gestellt und in vielen Bereichen von einer Praxis der interessen-geleiteten Willkür verdrängt. Auf diskriminierende Art und Weise wird bestimmten Personengruppen, seien es Oppositionelle oder „Feinde des Staates/der Rechtsordnung“, der Stempel von Rechtsverletzern/innen aufgedrückt. Zumindest fahrlässig übersehen die Verantwortlichen dabei die Schwächung bzw. Gefährdung der Rechts- und Gemeinschaftsordnung, von der sie behaupten, sie schützen zu wollen.

2. Nachdem bisher die Kritik an bestimmten nach den Anschlägen vom 11. September 2001 vielerorts ergriffenen Maßnahmen im Wesentlichen aus der Zivilgesellschaft kam, ist jetzt ein wachsendes Unbehagen auch unter Vertretern/innen aus Politik und Justiz zu beobachten – in den USA in Zusammenhang mit dem Patriot Act und besonders den Vorfällen in Abu Ghraib im Frühjahr 2004. In manchen Fällen zeigte dies bereits Wirkung, so dass die Verantwortlichen in Bedrängnis gerieten und die übereifrige Aushöhlung von Menschen- und Bürgerrechten zumindest gebremst wurde.

1) Schaffung rechtsfreier Räume

Das klarste Beispiel für eine nahezu komplette Ausblendung der Idee der Menschenrechte sowie rechtsstaatlicher Verfahrensgrundsätze durch die Regierung eines demokratischen Staates ist die Behandlung der al Qu'ida- und Taliban-Kämpfer, die im Rahmen der nach wie vor laufenden *Operation Enduring Freedom* von US-Streitkräften bzw. Geheimdiensten festgenommen wurden. Hier sind neue rechtspolitische Überlegungen zur gesonderten Behandlung einer bestimmten Personengruppe als außerhalb jeglicher, insbesondere der eigenen Rechtsordnung stehend (Stichwort: Feindstrafrecht), in die Praxis umgesetzt worden.

Richterliche Haftprüfung, Benachrichtigung über den konkreten Tatvorwurf, Beratung mit unabhängigem Rechtsbeistand, Kontakt mit Angehörigen – all diese

zur Gewährleistung eines fairen Verfahrens notwendigen etablierten Verfahrensgrundsätze hat die US-Regierung ihrem Ermessen unterworfen. Hinter einem für die Öffentlichkeit nur schwer zu durchdringenden Schleier der Geheimhaltung sehen sich Gefangene einer undurchsichtigen und zugleich hoffnungslosen Situation gegenüber. Die Öffentlichkeit und sogar die Parlamente und Gerichte werden so spärlich wie möglich informiert. Die Folge ist, dass sie ihre Kontrollfunktionen nicht wahrnehmen können. Dass der Weg zu unverhältnismäßiger Gewaltanwendung bis hin zu Folter bei einem derartigem Mangel an Transparenz und Kontrolle nicht mehr weit ist, haben die bekannt gewordenen Vorfälle in irakischen Gefängnissen der Weltöffentlichkeit deutlich vor Augen geführt. Es ist mindestens ein massiver – und zunächst kaum nachvollziehbarer – Kontrollverlust in einem demokratischen Staat zu konstatieren. Vielleicht aber – das müssen weitere Untersuchungen ergeben – handelte es sich um eine Strategie, um mehr und zeitnah *actionable intelligence* von den Gefangenen zu erhalten (Informationen, auf die die Sicherheitskräfte hin sofort Einsätze durchführen können). Aus der erwähnten internen Diskussion innerhalb der US-Regierung geht eindeutig hervor, dass eine Abkehr von den Menschenrechten und vom Humanitären Völkerrecht vorgeschlagen wurde. Unklar ist bisher, ob und inwieweit diese Überlegungen in Form von Befehlen in die Praxis umgesetzt wurden oder ob dadurch ein Klima der Toleranz für Rechtsverletzungen entstanden ist. 1.600 Fotos und Videos katapultierten auf jeden Fall das Thema unwiderruflich in die internationale Öffentlichkeit.

Den Extremfall stellen die gezielten außergerichtlichen Tötungen, das „Verschwindenlassen“ und die Hinrichtung von Terrorismusverdächtigen nach summarischen Gerichtsverfahren dar wie in Russland und China. Personen, die vermeintlich für terroristische Anschläge verantwortlich sind oder aber terroristische Aktivitäten unterstützen, werden ohne oder ohne angemessenes staatsanwaltschaftliches Ermittlungsverfahren und vor allem ohne richterliche Beweiserhebung von der Exekutive zum Tode „verurteilt“ und eliminiert. Kein Staat darf aber in dieser Form den Terrorismus bekämpfen.

Diese Trends der Abkehr vom Rechtsstaat beschränken sich nicht auf die Regierung der Vereinigten Staaten. Auch die Regierungen einiger anderer demokratischer Staaten vernachlässigen die Grundsätze eines rechtsstaatlichen Verfahrens, um effektiver gegen die terroristische Bedrohung vorgehen zu können.³⁵² Die Bei-

³⁵² Für einen breiteren Überblick siehe Deile 2004 sowie die Jahresberichte von amnesty international und Human Rights Watch.

spiele Großbritannien und Israel verdeutlichen dies. Dort werden Personen, häufig nur aufgrund eines auf nicht überprüfbaren Geheimdienstinformationen gestützten Verdachts, ohne Verfahren und ohne Kontakt zur Außenwelt für unbestimmte Zeit in Haft genommen. Nicht selten spielt bei der Entscheidung, wer als verdächtig gilt, die ethnische Zugehörigkeit eine wesentliche Rolle.

2) Einschränkung von Freiheitsrechten

Die exemplarische Auswahl von Fällen, in denen es zu einer systematischen Einschränkung von in ihrem Kern als unantastbar geltenden Menschen- und Bürgerrechten gekommen ist, erweckt den Eindruck, dass einige Regierungen geneigt sind, unter dem Vorwand der Terrorismusbekämpfung grundlegende Freiheiten, wie zum Beispiel die Versammlungs- und Meinungsfreiheit, insbesondere für Andersdenkende einseitig einzuschränken. Auch hier gilt, dass eine derartige Praxis eine auf Menschenrechten aufbauende Gemeinschaft in ihren Grundpfeilern erschüttert. Durch die Unterdrückung eines offenen Diskurses innerhalb eines Staates wird nicht zuletzt auch der internationale Dialog erheblich erschwert.

3) Missachtung des Humanitären Völkerrechts

Dieses Kapitel hat zudem gezeigt, dass Regierungen einiger international sehr einflussreicher Staaten die Bekämpfung des Terrorismus vor allem als Krieg mit geringen rechtlichen Schranken betrachten. Kriegerische Mittel werden sowohl im eigenen Land (Israel, Russland) als auch international (USA, Großbritannien) angewandt. Die Militäroperationen in Afghanistan – *Operation Enduring Freedom* – und besonders in Irak, aber auch das menschenrechtsverachtende Vorgehen des russischen Militärs waren und sind nicht auf wenige Rechtsverletzungen beschränkt. Sie zeigen deutlich Gleichgültigkeit gegenüber dem Humanitären Völkerrecht, zumindest aber eine einseitige und auch falsche Auslegung bestimmter Vorschriften. Sowohl die Wahl der Mittel als auch der Ziele werfen ernst zu nehmende Fragen im Hinblick auf die Strategien und Einsatzregeln auf. Einige Anhaltspunkte, die auf die Verwendung mangelhaft ausgebildeter bzw. schwer kontrollierbarer Einsatzkräfte sowie auf eine inakzeptable Rücksichtslosigkeit gegenüber unbeteiligten Zivilisten hindeuten,

enthält dieses Kapitel. Besonders deutlich wird diese Gleichgültigkeit gegenüber zivilen Opfern durch die kaum vorhandene Bereitschaft, Todesfälle oder schwerste Körperverletzungen konsequent aufzuklären – unabhängig davon, ob es sich um sogenannten „Kollateralschäden“ oder Vorfälle im Militärgewahrsam handelt.

Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz berichtete 2004, ihm gegenüber hätten einige US-Offiziere des Militärgeheimdienstes von rund 70-90 Prozent unrechtmäßigen Gefangenen in US-Militärhaft in Irak gesprochen.³⁵³ Nach dem Skandal von Abu Ghraib war es möglich, mehrere hundert Häftlinge zu entlassen; dies wäre auch vorher bei Einrichtung angemessener Prüfungskommissionen möglich gewesen. Auch mit Blick auf andere Orte, zum Beispiel die Insel Diego Garcia im Indischen Ozean, geheime Haftorte in Afghanistan unter Kontrolle der CIA und Schiffe der US-Marine, auf denen angeblich Gefangene festgehalten werden, stellt sich die Frage: Welche Verfahren stehen Nicht-Angeklagten und Nicht-Verurteilten zur Verfügung, um ihre Unschuld oder zumindest begrenzte Schuld zu beweisen? Und wer kontrolliert diejenigen, die über die Fortdauer der Haft entscheiden?

Noch weit schwieriger ist es, Einfluss auf Länder wie Russland und China zu nehmen, um deren Vorgehen bei der Terrorismusbekämpfung mittelfristig verändern zu helfen. Gleichwohl müssen in der Arbeit für die Menschenrechte sowohl demokratische Länder als auch weniger demokratische Länder in den Blick genommen werden.

4) Geheimhaltung und Rechenschaftspflicht von Staaten

Eine zentrale Rolle im Zusammenhang mit der Terrorismusbekämpfung spielt die immer wieder beschworene „notwendige Geheimhaltung“. Erst sie hat viele der Kriegsverbrechen und Menschenrechtsverletzungen ermöglicht. Auch wenn operative Details des Kampfes gegen den Terrorismus natürlich geheim zu halten sind: Die jetzt schon mehrere Jahre andauernde konsequente Abweisung jeglichen Besuchs von Menschenrechtsorganisationen, Familienangehörigen und Rechtsanwälten/innen bei Häftlingen schaffen offensichtlich eine Atmosphäre, die militärischem- und Geheimdienst-Personal das Gefühl vermittelt, ohne Gefahr einer Strafverfolgung Rechtsverletzungen begehen zu können. Un-

³⁵³ International Committee of the Red Cross 2004b, S. 8 (Internet-Fassung).

angemessene Geheimhaltung wirkt hier wie ein Krebs, der sich immer tiefer in Bürokratien hinein frisst. Dass diese selbst immer weniger aufklären wollen oder können, ist dann nur eine logische Konsequenz.

Demokratisch verfasste Staaten müssen sich im Zusammenhang mit der Terrorismusbekämpfung heute auch mit der Frage der Rechenschaftslegung befassen. Es ist notwendig, gegenüber der nationalen und internationalen Öffentlichkeit regelmäßig Rechenschaft darüber abzulegen, wie dieser Kampf geführt wird. Eigene institutionelle Kontrollinstanzen mit der realen Chance, wirksam zu werden, sind hierfür unverzichtbar. Manchmal wird man für diese Aufgaben alte Instanzen aktivieren können, andere Male neue schaffen müssen. Ständige Verweise auf notwendige Vertraulichkeit reichen in einer demokratischen Öffentlichkeit nicht mehr aus, Kontroll- und Glaubwürdigkeitsdefizite zu beseitigen.

5) Verfolgung von Menschenrechtsverteidigern/innen

Das Problem einer undifferenzierten Kritik an Menschenrechtsverteidigern/-innen wurde in der Länderskizze zur Russischen Föderation angesprochen. Dieser Trend zeigt sich verstärkt im Rahmen der Terrorismusbekämpfung und wird mehr und mehr zu einem Problem. Wie das Observatory for the Protection of Human Rights Defenders³⁵⁴ in seinem Bericht „Human Rights Defenders in a ‚Security First‘ Environment“ im Mai 2004 berichtete, sind die Menschenrechtsverteidiger/innen besonders oft staatlichen Repressionsmaßnahmen ausgesetzt. Dies gilt nicht nur für Maßnahmen der Exekutive, sondern auch für die Gesetzgebung. Genannt wurden besonders Länder in Asien, Nahost, Osteuropa und Lateinamerika.³⁵⁵

³⁵⁴ Es wird unterstützt von der Weltorganisation gegen Folter (OMCT) und der Internationalen Menschenrechtsföderation (FIDH).

³⁵⁵ Aufgeführt werden zum Beispiel Ägypten, Malaysia, die Russische Föderation, Kolumbien und Kuba. Vgl. Observatory for the Protection of Human Rights Defenders 2004. Zu den Herausforderungen des Themas „Terrorismus für die internationale Menschenrechtsbewegung“ vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte 2003.

3

Sicherheitspolitik und Menschenrechte

3.1 Sicherheitspolitische Konzepte und Mandatierung internationaler Militäreinsätze für die Bundeswehr

Nach dem 11. September 2001 kam es insofern zu einer neuen Entwicklung, als das Recht von Staaten zur Selbstverteidigung gegen einen bewaffneten Angriff (Artikel 51 der VN-Charta) nun auf einen nichtstaatlichen Akteur, al-Qa'ida, bezogen wurde. Die USA erklärten einen „Krieg gegen den Terrorismus“ – wie zuvor gegen Kriminalität und Drogen. Im Krieg gegen den Terrorismus in Afghanistan ist es fraglich, ob die USA beabsichtigten, die für den Kriegszustand im Völkerrecht festgelegten Schutzmaßnahmen³⁵⁶ einzuhalten, besonders die III. Genfer Konvention zur Behandlung von Kriegsgefangenen. Nach den vorliegenden veröffentlichten Regierungsunterlagen planten die USA von vorneherein, die III. Genfer Konvention auf die Taliban- und al-Qa'ida-Kämpfer/innen nicht anzuwenden, da sie diese als „Terroristen/innen“ und nicht als Kombattanten/innen ansah. Damit nahmen sie sich bewusst eine selektive Nichteinhaltung der Verpflichtungen aus dem Genfer (und Haager) Völkerrecht vor. Es stellt sich die Frage, ob dieser Ansatz bei zukünftigen Einsätzen politisch durchgesetzt werden kann bzw. welche Rechtsnormen bei diesen Einsätzen zur Anwendung kommen.

Mandatierung: Der internationale politische und rechtliche Rahmen

Hier ist zunächst zu klären, wie das jeweilige internationale Mandat, die Beschlussfassung des Bundestags und die Einsatzgrundsätze (Rules of Engagement/ROE) für Militärangehörige in Auslandseinsätzen ausgestal-

tet sind.³⁵⁷ Besonders geht es um die Frage, ob in Zukunft Auslandseinsätze zwingend an einen Beschluss des VN-Sicherheitsrates gebunden sind oder von Fall zu Fall Beschlüsse der USA, der NATO oder der EU als ausreichende Legitimation angesehen werden.

Im „Strategischen Konzept des Bündnisses“ der NATO vom 24. April 1999 wird dem Sicherheitsrat die „primäre Verantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit“ zugesprochen, nicht aber die alleinige Zuständigkeit. Er leiste in dieser Eigenschaft, so heißt es, „einen“ (!) entscheidenden Beitrag (im Original: plays a crucial role) zur Sicherheit und Stabilität im euro-atlantischen Raum. Eine verbindliche Festlegung, die NATO-Interventionen in Drittländern von einer Entscheidung des VN-Sicherheitsrats abhängig macht, gibt es nicht; Interventionen werden im NATO-Konzept weltweit gedacht, eine regionale Begrenzung existiert nicht. Eine NATO Response Force wird in einer Stärke von rund 20.000 Frauen und Männern aufgebaut.

Die neue Europäische Sicherheitsstrategie, die auf einem Entwurf des außenpolitischen Repräsentanten der Europäischen Union Javier Solana vom Juni 2003 beruht, geht – ähnlich wie die US-Sicherheitsstrategie vom September 2002 – von folgenden Hauptbedrohungen aus: Terrorismus, Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, regionale Konflikte, Scheitern von Staaten und organisierte Kriminalität. In deren Kombination könnte Europa, heißt es in dem Papier, einer sehr ernststen Bedrohung ausgesetzt sein. Unter anderem wird für den Ausbau militärischer Kapazitäten argumentiert. Obwohl keine explizite Bindung von Interventionen an Entscheidungen des VN-Sicherheitsrates erfolgt, wird

³⁵⁶ Vgl. die vier Genfer Abkommen von 1949 und die beiden Zusatzprotokolle von 1977 (die Zusatzprotokolle wurden freilich von den USA nicht ratifiziert) (BGBl. 1954 II, S. 783, 813, 917 u. ber. 1956 II, S. 1586).

³⁵⁷ Vgl. zur U.S. Army die ausführliche Diskussion bei Martins 1994.

die VN-Charta als grundlegender Rahmen für die internationalen Beziehungen bezeichnet. Es wird zwar nicht von *pre-emptive action* gesprochen, wie bei der US-Strategie, jedoch von der „Notwendigkeit eines präventiven Engagements“, was zumindest in der Perspektive einer frühen militärischen Interventionsneigung missverständlich sein kann. Gedacht wird an ein breites Spektrum von Missionen: an jene, die aus den Petersberg-Aufgaben³⁵⁸ hervorgehen, daneben aber auch an gemeinsame Abrüstungsmaßnahmen, an die Unterstützung von Drittländern bei der Bekämpfung des Terrorismus und an eine Unterstützung der Reform des Sicherheitssektors in Drittländern.³⁵⁹

Die Verteidigungspolitischen Richtlinien der Bundeswehr enthalten zwar keine Kriterien für Auslandseinsätze der Bundeswehr, gehen aber davon aus, dass sich Verteidigung geografisch nicht mehr eingrenzen lässt; denn die Sicherheit Deutschlands werde auch an anderen Stellen dieser Erde verteidigt. Nationale Friedens-oasen gäbe es nicht mehr. Das Völkerrecht und besonders die VN-Charta bilden, so heißt es in den Richtlinien, die Grundlage für das Handeln im Kampf gegen den Terrorismus.³⁶⁰ Die Grenzen zwischen verschiedenen Einsatzarten der Bundeswehr seien jedoch fließend. So sei eine rasche Eskalation von Konflikten nie auszuschließen, wodurch ein friedenserhaltender Einsatz in eine Operation mit höherer Intensität übergehen könne.

Die Nationale Sicherheitsstrategie der USA vom September 2002 macht unzweifelhaft deutlich, dass ein Beschluss des Sicherheitsrats keine Voraussetzung für ein Eingreifen der USA ist.³⁶¹ Der Trend zur politischen Begründung eines unilateralen Vorgehens von Staaten-gruppen ohne Legitimierung durch den VN-Sicherheitsrat nimmt offensichtlich zu. Dies gilt besonders, wenn Staaten, die ihre Vorschläge nicht durchsetzen können, dies als Blockade im VN-Sicherheitsrat bezeichnen und dann ein unilaterales Vorgehen als gerechtfertigt ansehen. Damit stellt sich auch die Frage, welcher Politik die Bundesregierung in der Zukunft folgen wird.

3.2 Deutsche Verteidigungspolitik und Auslandseinsätze der Bundeswehr³⁶²

Auslandseinsätze der Bundeswehr im Rahmen von VN-Missionen zur Friedenssicherung haben bereits seit Anfang der 90er Jahre stark zugenommen. Dagegen ist der Einsatz der Bundeswehr gegen Terrorismus ein neues Thema.³⁶³ Erste Einsätze erfolgten im Rahmen der Anti-Terror-Koalition (*Operation Enduring Freedom*) in Afghanistan mit rund 100 Angehörigen des Kommandos Spezialkräfte (KSK), in Kuwait und am Horn von Afrika. Mittelfristig werden Bundeswehrkräfte vermutlich bei der Bekämpfung im Ausland stärker eingesetzt werden. Bisher war ihr Anteil im Vergleich zu Auslandseinsätzen anderer Staaten eher gering.

Bundeswehrkräfte im Auslandeinsatz (Stand 3. Juni 2004)

ISAF (International Security Assistance Force), Afghanistan, Usbekistan: **ca. 2.030 Soldaten** (davon 64 Frauen)

KFOR (Kosovo Force): **ca. 3.260** (davon 74 Frauen),

SFOR (Stabilization Force), Bosnien und Herzegowina: **ca. 1.360** (davon 47 Frauen)

UNOMIG (United Nations Mission in Georgia), Georgien: **12**

EF (Enduring Freedom) Horn von Afrika: **ca. 260** (davon 12 Frauen)

UNMEE (United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea): **2**

Mit den in Deutschland zur Evakuierung aus medizinischen Gründen bereit gehaltenen 67 Soldaten und den im Mittelmeer an den Operationen gegen den Terrorismus (*Active Endeavour*) beteiligten rund 650 Sol-

³⁵⁸ Im Vertrag über die Europäische Union (EU-Vertrag) Art. 17, Abs. 2 werden genannt: Humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen.

³⁵⁹ Europäische Union 2003. Vgl. auch den Entwurf von Javier Solana <http://ue.eu.int/pressdata/DE/Reports/76257.pdf> [27.07.2004], zur Kommentierung Schwarz 2003.

³⁶⁰ Bundesministerium der Verteidigung 2003.

³⁶¹ The White House 2002.

³⁶² Dieser Abschnitt basiert auf Heinz 2004b. Grundsätzlich zu Rechtsfragen in der Terrorismusbekämpfung durch die Bundeswehr Fleck 2004 i.E..

³⁶³ Zur Rolle der Bundeswehr in der deutschen Gesellschaft siehe von Bredow 2000, zu VN-Auslandseinsätzen Goebel 2000, zur Terrorismusbekämpfung durch die Bundeswehr Weller 2002 und Leggemann 2003.

daten/innen sind insgesamt ca. 7.640 Soldaten/innen der Bundeswehr unmittelbar in Auslandseinsätze involviert.³⁶⁴

Zum allgemeinen politisch-rechtlichen Rahmen von Auslandseinsätzen gehört die Frage, was für ein internationales Mandat es gibt, wie der Bundestag dieses in seinen Beschlüssen konkretisiert und wie die Einsatzgrundsätze (Rules of Engagement) ausgestaltet sind.³⁶⁵

Bisherige Erfahrungen der Bundeswehr

Welche praktischen Erfahrungen hat die Bundeswehr bisher bei Auslandseinsätzen gesammelt? Nur zu wenigen Punkten kann hier exemplarisch etwas gesagt werden. Zwar gibt es dazu Literatur,³⁶⁶ aber einige eher kritische Punkte blieben zumindest in der öffentlichen Diskussion – wohl auch aufgrund des fehlenden Zugangs zu Daten – zu wenig beachtet. Es muss aber ein legitimes Anliegen der deutschen Öffentlichkeit sein zu erfahren, ob und welche Fälle von Übergriffen es bisher gegeben hat, ob es gegebenenfalls zu Untersuchungen, Anzeigen, Anklageerhebungen, Verurteilungen und Freisprüchen gekommen ist und welche Konsequenzen aus möglichen bedenklichen Entwicklungen im Ministerium gezogen wurden. Leider sind solche Daten aber der Öffentlichkeit nicht zugänglich. Im Bundestag ist der Verteidigungsausschuss für diese Fragen zuständig. Der/die Wehrbeauftragte des Bundestages legt jährlich einen Bericht über Vorkommnisse und Trends in der Bundeswehr vor, die auch Stellungnahmen zu den Auslandseinsätzen beinhalten.³⁶⁷

Auf eine diesbezügliche Anfrage des Deutschen Instituts für Menschenrechte antwortete das Bundesministerium der Verteidigung, dass es bisher keine Strafverfahren gegen Angehörige der Bundeswehr gebe, denen Menschenrechtsverletzungen zugrunde lägen.³⁶⁸

Stimmen

„Ein deutscher Soldat foltert nicht“

Bundesminister der Verteidigung Peter Struck³⁶⁹

„Machen wir uns nichts vor: Ernstfälle der amerikanischen Art hat es für die bundesdeutsche Truppe noch nicht gegeben. Weder Bodenkriege noch Besatzungsregimes, weder militärische Sicherheitsverwahrungen noch Terroristenverfolgung (bis auf die KSK-Einsätze in Afghanistan) fielen bisher in die militärische Zuständigkeit der Bundeswehr. Das muss man nicht bedauern. Nur sollte eine gewisse Zurückhaltung im prognostischen Urteil folgen.“

Klaus Naumann, Hamburger Institut für Sozialforschung³⁷⁰

Dem VN-Ausschuss gegen Folter berichtete die Bundesregierung im Mai 2004, dass zwischen 1998 und 2002 13 Fälle von Misshandlungen, 17 entwürdigende Handlungen (*degrading acts*) und zwei Fälle von Befehlsmisbrauch (*misuse of orders*) von der Wehrgerichtsbarkeit behandelt wurden.³⁷¹

Zur Aus- und Fortbildung in der Bundeswehr im Bereich Menschenrechte hieß es in einer Stellungnahme des Bundesministeriums für Verteidigung an das Institut: „Die Menschenrechtserziehung ist in der Konzeption der Inneren Führung³⁷² als Führungsphilosophie der Bundeswehr verankert. Sie genießt in den deutschen Streitkräften hohen Rang und wird durch Vorgesetzte und durch Rechtslehrer mit Befähigung zum Richteramt durchgeführt. Die Ausbildung in den rund 70 Schulen und Akademien der Bundeswehr sieht in sehr vielen Unterrichtsplänen Ausbildungsanteile vor, die mit dem Begriff Menschenrechtserziehung umschrieben werden können und den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte ebenso umfassen wie die Europäische Menschenrechtskonvention. Ziel dieser Ausbildung ist es, Spannungen auszugleichen, die sich aus

³⁶⁴ Quelle: <http://www.bundeswehr.de/forces/einsatzzahlen.php> [09.06.2004].

³⁶⁵ Vgl. zur U.S. Army die ausführliche Diskussion bei Martins 1994.

³⁶⁶ Vgl. Goebel 2000 und Kluss 2000.

³⁶⁷ Vgl. <http://www.iwif.de/wf103-26.htm>.

³⁶⁸ Schreiben von Dr. Fleck, BMVg, an das DIMR, 20.01.2004. Das ist wichtig, wenn man etwa an Medienberichte im Dezember 2000 über Besuche von Bundeswehrangehörigen in Bordellen mit Minderjährigen denkt. Siehe amnesty international 2004c sowie die Berichte im *Weltspiegel* vom 17.12.2000; *Der Spiegel*, 17.12.2000.

³⁶⁹ „Ein deutscher Soldat foltert nicht“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 12.05.2004.

³⁷⁰ http://www.fr-aktuell.de/ressorts/kultur_und_medien/feuilleton/?cnt=443153 [03.06.2004].

³⁷¹ United Nations press release, Committee against Torture hears response of Germany to its questions, <http://www.unhchr.ch/huricane/hurricane.nsf/0/DA6E59DDCDDFF1DF5C1256E90007B96A3?opendocument> [10.05.2004].

³⁷² Siehe auch Bundesministerium der Verteidigung 1999.

den individuellen Rechten des Bürgers einerseits und den militärischen Pflichten andererseits ergeben. In den Ausbildungscurricula für Angehörige der Bundeswehr, die für einen Auslandseinsatz vorgesehen sind, nimmt der Rechtsunterricht erheblichen Raum ein. Er wird im Wesentlichen durch das Zentrum Innere Führung geleistet.³⁷³

Das deutsche Strafrecht gilt, unabhängig vom Recht des Tatorts, auch für Taten, die ein Soldat oder eine Soldatin während eines dienstlichen Aufenthalts oder in Beziehung auf den Dienst im Ausland begeht (Wehrstrafgesetz § 1a, Abs. 2 in der Fassung vom 20. Dezember 2001). Die unterlassene Mitwirkung bei Strafverfahren – als eine Pflicht des Vorgesetzten – wird bestraft (§ 40).³⁷⁴

Im Völkerstrafgesetzbuch heißt es: „Ein militärischer Befehlshaber oder ein ziviler Vorgesetzter, der es unterlässt, eine Tat nach diesem Gesetz, die ein Untergebener begangen hat, unverzüglich der für die Untersuchung oder Verfolgung solcher Taten zuständigen Stelle zur Kenntnis zu bringen, wird mit einer Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren bestraft“ (§ 14, Abs. 1).³⁷⁵

Exkurs: Rules of Engagement (ROE)

Neben der internationalen Mandatierung sind vor allem die *Rules of Engagement* von zentraler Bedeutung dafür, wie Militärangehörige in der konkreten Situation vor Ort agieren und welche Fehler sie machen, die dann auf die ganze Mission zurückschlagen können. Wie verhalten sie sich gegenüber der Zivilbevölkerung, zum Beispiel bei Demonstrationen und gegenüber Verdächtigen, wem übergeben sie Gefangene auf der Basis welcher rechtlichen Regelungen usw.?

Die Bedeutung der ROE neben der internationalen Mandatierung und nationalen Beschlüssen kann schwerlich überschätzt werden, denn es werden ja meist kon-

krete Anweisungen für den Einsatz von unmittelbarem Zwang, das heißt Gewalt, auch tödlicher Gewalt gegenüber Feinden, Rechtsbrechern/innen und der Zivilbevölkerung gegeben. Damit werden die „Schwelle“ für eine legitime Gewaltanwendung zum Selbstschutz und die dabei anzuwendenden Rechtsnormen festgelegt.

Zusammenfassend sind ROE laut Weber „Verhaltensregeln für militärische Kräfte (einschließlich Einzelpersonen), die die Umstände, Bedingungen und den Grad und die Art und Weise festlegen, unter denen Gewalt angewandt werden darf.“³⁷⁶

Gleichzeitig sind aber ROE, auch in Deutschland, fast immer geheim, so dass eine politische und wissenschaftliche Diskussion über sie nicht möglich ist. Aus den USA ist über die ROE etwas mehr bekannt.³⁷⁷

Beispiel: Auszug aus den *Rules of Engagement* für die US-Kräfte in Panama 1990

Operation Rules für Militärangehörige im Operationsgebiet der Stadt Colon³⁷⁸:

1. Shoot all armed civilians
2. Looters, if armed, will be killed.
3. Unarmed looters will be dealt with as follows:
 - a. Fire a warning shot over their head.
 - b. fire a warning shot near the person(s)
 - c. shoot to wound

In Deutschland wird das Auslandsmandat für die Bundeswehr durch den Bundestag sowie durch Vorgaben des Grundgesetzes, durch Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts und auch durch die von Deutschland ratifizierten Menschenrechtsabkommen, von denen zwei auch außerhalb von Deutschland Geltung beanspruchen, bestimmt.³⁷⁹

³⁷³ Schreiben des BMVg, 20.01.2004 an das Deutsche Institut für Menschenrechte.

³⁷⁴ BGBl. 1957 I, S. 298; letzte Änderung BGBl. 2001 I, S. 4013.

³⁷⁵ VStGB: BGBl. 2002 I, S. 2254.

³⁷⁶ Weber 2001, S. 76.

³⁷⁷ Hierzu ausführlicher Heinz 2004b.

³⁷⁸ Zitiert in Martins 1994, S. 54, für Somalia siehe S. 17.

³⁷⁹ Zu menschenrechtlichen Anforderungen an die Bundeswehr siehe Schmidt-Radefeldt 2004. Eine extraterritoriale Geltung menschenrechtlicher Verpflichtungen kann völkerrechtlich unter den in Art. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention und Art. 2 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte normierten Voraussetzungen angenommen werden. Die Diskussion kreist hier um die Auslegung bzw. Reichweite der Begriffe *subject to its jurisdiction* bzw. beim Zivilpakt auch um *within its territory*. Zur EMRK siehe zum Beispiel: Europäische Kommission für Menschenrechte, Zypern / J. Türkei (Nr. 6780/74 & 6950/75), Entscheidung vom 26.05.1975, DR 2 (1975), S. 125, 136 (Ziff. 8): „The Commission finds that this term [‘within their jurisdiction’] (in the French text: ‘relevant de leur juridiction’) is not [...] equivalent to or limited to the national territory of the High Contracting Party concerned. It is clear from the language, in particular of the French text, and the object of this Article, and from the purpose of the Convention, as a whole, that the High Contracting Parties are bound to secure the said rights and freedoms to all persons under their actual authority and responsibility, whether that authority is exercised within their own territory or abroad.“ Siehe aber auch Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Zulässigkeitsentscheidung vom 12.12.2001, *Banković et al. / J. Belgien et al.* (Nr. 52207/99). Kritisch zu dieser Entscheidung Schäfer 2002.

Für die Bundeswehr ist es wichtig, dass die NATO 1999 allgemeine ROE festgelegt hat, die für alle Teilstreitkräfte im internationalen Verbund, aber auch für nationale Einsätze anwendbar sind. Abweichende nationale Positionen werden im Operationsplan der NATO als Fußnote oder in Annexen festgeschrieben. Ein typisches Beispiel eines solchen Annex für Deutschland ist es, den Einsatz von Reizstoffen durch Bundeswehrangehörige zu untersagen, da eine entsprechende Regelung im deutschen Ausführungsgesetz zum Chemiewaffen-Übereinkommen enthalten ist.³⁸⁰

Die wichtigsten Regeln werden dem Bundeswehrangehörigen in der „nationalen Taschenkarte“ an die Hand gegeben. Die eigentlichen ROE sind jedoch sehr viel umfassender und unterliegen einem erhöhten Geheimhaltungsgrad. In den ROE werden die – einschränkenden – Regeln für die Durchsetzung des Auftrages und zur Selbstverteidigung sowie zur Nothilfe wiedergegeben. Im Einzelnen gehören hierzu Regeln für den Selbstschutz, für die Notwehr und Nothilfe, die Einrichtung von geschützten Bereichen, die Anwendung militärischer Gewalt ohne Schusswaffengebrauch, die Anwendung des Schusswaffengebrauchs und Kampfmiteinsatzes mit oder ohne Anrufverfahren sowie Regeln für die Auftragsdurchsetzung und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.³⁸¹ ROE, so konstatiert Weber, schaffen kein neues Recht, sondern sind ein Ausdruck des Primates der Politik, „quasi das Steuerungsmittel, mit dem die rechtlichen und politischen Forderungen in konkretes militärisches Handeln umgesetzt werden.“³⁸² Er unterscheidet zwischen dem bewaffneten Konflikt und VN-Friedensoperationen: „In einem bewaffneten Konflikt ist alles erlaubt, was nicht durch Humanitäres Völkerrecht verboten ist. Im Friedenseinsatz unter Geltung von ROE ist nur das erlaubt, was ausdrücklich positiv zugelassen ist.“³⁸³

Leider ist eine fundierte Diskussion von ROE in der Wissenschaft und der Öffentlichkeit in der Regel nicht möglich, da die ROE, wie schon erwähnt, während der Operation selbst geheim gehalten und auch später nicht veröffentlicht werden; am ehesten sind sie manchmal in Ländern wie den USA im Zusammenhang mit Strafverfahren der Militär- oder Ziviljustiz recherchierbar. In Deutschland sind allgemeine Weisungen des Bundesverteidigungsministeriums, etwa im Kampf gegen den Terrorismus, nicht öffentlich zugänglich, genauso wenig wie die ROE etwa in Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Mazedonien oder Afghanistan, sei es für KSK oder ISAF (Siehe auch weiter unten).³⁸⁴ Besonders der Einsatz in Somalia hat bekanntlich international zu Diskussionen innerhalb des Militärs verschiedener Länder geführt, welche *Rules of Engagement* angemessen gewesen wären und in Zukunft sein sollten.³⁸⁵

Afghanistan: Operation Enduring Freedom

In Afghanistan nahmen deutsche Soldaten zum einen an der von den USA initiierten und geführten *Operation Enduring Freedom* teil, zum anderen sind Bundeswehreinheiten unter dem Mandat der VN innerhalb der International Security Assistance Force (ISAF) in Kabul und Kunduz eingesetzt.

In der Präambel der einschlägigen Resolution des Sicherheitsrates 1368 (2001) heißt es: „Reaffirming the principles and purposes of the Charter...“. Einer dieser Grundsätze ist gem. Artikel 1 Ziffer 3 der VN-Charta die Förderung und Festigung der Menschenrechte. Darüber hinaus enthält diese Resolution keinen Hinweis auf Menschenrechte. Sie wiederholt den Wortlaut von Artikel 51 der VN-Charta in ihrem nichtoperativen Abschnitt.

³⁸⁰ Weber 2001, S. 77. Das bedeutet, auf den Einsatz von Reizgas und Pfefferspray verzichten zu müssen. Der Einsatz solcher Mittel bei internationalen bewaffneten Konflikten ist bereits allgemein nach Art. 23 lit. a HLKO und vor allem dem Protokoll über das Verbot der Verwendung von erstickenden, giftigen oder ähnlichen Gasen sowie von bakteriologischen Mitteln im Krieg vom 17.06.1925 (RGBl. 1929 II, S. 174) untersagt. Dies gilt auch für den Einsatz von Reizstoffen zu militärischen Zwecken, was allerdings umstritten ist bzw. war. Zumindest wurde dies im Chemiewaffen-Übereinkommen selbst (also nicht nur über das Ausführungsgesetz) klar gestellt (siehe Art. I Abs. 5 und Art. II Nr. 7 des Chemiewaffen-Übereinkommens vom 13.01.1993, BGBl. 1994 II, S. 807). Zum Ganzen vgl. auch Oeter, in: Fleck 1994, S. 122f (Nr. 434). Zu beachten sind auch die weiteren Vorschriften dieses Übereinkommens sowie das Biotoxinwaffen-Übereinkommen vom 10.04.1972, BGBl. 1983 II, S. 133. Das Verbot bindet im Prinzip alle Staaten, die das Protokoll und/oder die Übereinkommen ratifiziert haben.

³⁸¹ Ebda., S. 78.

³⁸² Ebda.

³⁸³ Ebda., S. 81.

³⁸⁴ Die Bedeutung der ROE hebt auch Manfred Eisele für die VN-Friedensoperationen hervor (2000, S. 36–46). In dem schon erwähnten Schreiben des BMVg heißt es: „Rules of Engagement bei Auslandseinsätzen werden nicht veröffentlicht. Aber ich kann Ihnen bestätigen, dass dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bei Eingriffen in die Rechte Dritter darin erheblicher Raum gegeben wird. Auch die Voraussetzungen des jedermann zustehenden Rechts auf Festnahme von Strafverdächtigen spielen dabei eine Rolle.“ (Schreiben vom 20.01.2004, Dr. Fleck, an das Deutsche Institut für Menschenrechte).

³⁸⁵ Vgl. etwa Martins 1994.

Die NATO hat nach dem 11. September 2001 den Bündnisfall gemäß Artikel 5 des Nordatlantikvertrages³⁸⁶ verkündet. Dies steht im Einklang mit Artikel 24 Abs. 2 des Grundgesetzes und ist für Deutschland als Vertragspartei bindend; gleichwohl verbleibt nach Artikel 5 des Nordatlantikvertrages die Entscheidung, welche Maßnahmen anschließend getroffen werden, bei den Mitgliedstaaten.

In einem Entschließungsantrag der Fraktionen beider Regierungsparteien zu der Beratung des oben genannten Antrags der Bundesregierung wird eindringlich auf weltweit gültige Humanitäre Grundsätze und über Kulturgrenzen hinweg geteilte Wertauffassungen hingewiesen (BT-Drs. 14/7513). Dieser Antrag wurde ebenfalls am 16. November 2001 angenommen (siehe Plenarprotokoll 14/202).

Der „Fortsetzungsantrag“ der Bundesregierung vom 6. September 2002 beinhaltet ebenfalls keinen Verweis auf Menschenrechte (BT-Drs. 15/37). Der Antrag wurde am 15. November 2002 vom Bundestag angenommen. Zusammen mit diesem Antrag wurde jedoch ein erneut gestellter Entschließungsantrag der Fraktionen der Regierungsparteien vom 13. September 2002 angenommen, in dem ausdrücklich auf Menschenrechte hingewiesen wird (BT-Drs. 15/68). Laut dem Entschließungsantrag ist darauf zu achten, dass gerade bei der Verteidigung gemeinsamer zivilisatorischer Werte und Normen die Menschenrechte und die entsprechenden internationalen Konventionen eingehalten werden.

Im derzeit gültigen „Fortsetzungsantrag“ der Bundesregierung vom 5. November 2003 wird immerhin zu Beginn der Antragsbegründung darauf hingewiesen, dass der Kampf gegen den internationalen Terrorismus nicht allein eine militärische Aufgabe sei, sondern in erster Linie mit politischen, entwicklungspolitischen und polizeilichen Mitteln geführt werden müsse (BT-Drs. 15/1880). Der Antrag wurde am 14. November 2003 vom Deutschen Bundestag angenommen.

Von Dezember 2001 bis 2003 war im Rahmen der *Operation Enduring Freedom* ein Kontingent von rund 100 Personen des Kommandos Spezialkräfte (KSK) in Afghanistan stationiert.³⁸⁷ Das KSK ist ein in der Bundes-

wehr einmaliger, 1996 gegründeter Verband, dessen Mitglieder, wie die Selbstdarstellung von November 2002 lautet, „so scheu sind wie Rehe“; das heißt, über Einsatzorte und -mandate ist in der Öffentlichkeit kaum etwas bekannt.³⁸⁸

Kommando Spezialkräfte (KSK)³⁸⁹

Truppenteil des Heeres für die Durchführung militärischer Operationen im Rahmen der Krisenvorbeugung und -bewältigung sowie im Rahmen der Landes- und Bündnisverteidigung.

[...] Die Einsätze von Spezialkräften sind häufig militärpolitischer Natur und unterliegen daher höchster politischer und militärischer Führung und Einflußnahme. Sie erfordern eine enge Zusammenarbeit mit der Luftwaffe und Marine sowie anderen Ressorts.

Zu den sensiblen Aufgaben der Spezialkräfte bei Einsätzen außerhalb Deutschlands können auch Rettung und Evakuierung deutscher Staatsbürger und/oder anderer Personen aus terroristischer Bedrohung und besonderen Lagen gehören. Das [...] umfaßt insgesamt ca. 1000 Soldaten.

Das Mandat des KSK bestand in der Unterstützung des Kampfes gegen den Terrorismus unter Leitung der USA. Hier ist daran zu erinnern, dass die *Operation Enduring Freedom* unter Führung der USA außerhalb der VN mit Bezug auf die Resolution 1368 des Sicherheitsrats durchgeführt wird. Diese Resolution und auch Folge-resolutionen enthielten zunächst keinen Bezug zur Einhaltung der Menschenrechte. Erst gut ein Jahr später, im Januar 2003, hat der VN-Sicherheitsrat auf die Notwendigkeit verwiesen, die Menschenrechte auch bei der Bekämpfung des Terrorismus einzuhalten (Resolution 1456 (2003)).

Obwohl die Aktivitäten des KSK geheim gehalten werden, wurde in einem Bericht des Magazins *Stern* ein Feldwebel der 10. US-Gebirgsjäger-Division mit den Worten zitiert: „Die deutschen Special Forces haben etliche al-Qa'ida-Krieger gefangen.“³⁹⁰ Wenn diese Infor-

³⁸⁶ Zum Text des NATO-Vertrages: <http://www.nato.int/docu/other/de/treaty-de.htm> [27.07.2004].

³⁸⁷ <http://www.das-parlament.de/2002/09/Titelseite/003.html> [27.07.2004].

³⁸⁸ „Spezialkräfte sind wie scheue Rehe“, http://www.bundeswehr.de/forces/download/021112_ksk_presetag.txt. Vgl. auch anti-militarismus information 2002.

³⁸⁹ <http://www.sondereinheiten.de/ksk/index.php> (27.07.2004).

³⁹⁰ Uli Rauss, Hier kämpfen die Deutschen, in: *stern*, 08.05.2002, S. 34.

mation zutrifft, stellt sich die Frage, auf welcher völkerrechtlichen Grundlage von den deutschen KSK-Kräften Terrorismusverdächtige festgenommen und an andere Nationen übergeben wurden. Wurden die Verdächtigen mit oder ohne Beteiligung der Justiz der Entsende- und Operationsländer in Drittländer verbracht oder auch nach Guantánamo Bay? Welche Rechtsfolgen würden sich für deutsche Militärangehörige in solchen Fällen ergeben?

Aufgrund der Geheimhaltung, auch der ROE, ist es freilich für die Öffentlichkeit unmöglich, zu einer verlässlichen Beurteilung dieser Fragen zu kommen.

Interview mit Gernot Erler MdB (Auszüge)³⁹¹

Tobias Pflüger (T.P.): Das im Rahmen von „Enduring Freedom“ eingesetzte KSK (Kommando-Spezial-Kräfte) hat kurz vor Verlängerung des Mandates einen eigenen Einsatzsektor zugewiesen bekommen. Bisher war das ja so, dass sie nur in einer ersten Phase im Einsatz waren, und da stellen sich jetzt politische und auch rechtliche Fragen. Es gab mal ein Gutachten des Außen-, Innen- und Justizministeriums, das besagt, wenn die KSK-Soldaten Al Qaida Kämpfer jagen und gefangen nehmen, dass es dann juristisch hochproblematisch ist, wenn sie diese Gefangenen an die US-Soldaten abgeben, da in US-Gefangenschaft ein großer Teil der Häftlinge nicht als Kriegsgefangene behandelt und somit gegen das Kriegsvölkerrecht verstoßen wird. Wenn es einen eigenen Einsatzsektor gibt, stellt sich damit die Frage nach einem deutschen Kriegsgefangenenlager. Kommt es dazu und wie ist genau dieser Einsatz des KSK geplant?

Gernot Erler (G.E.): Bekanntlich sind die Einzelheiten des KSK-Einsatzes geheim zu halten aus Schutzgründen. Aber es ist ja bekannt, dass bisher die deutsche KSK-Einheit vor Ort keine Festnahmen vorgenommen hat. Also in der ganzen Zeit von „Enduring Freedom“ gibt es keine Festnahme, und es ist auch nicht vorgesehen, dass es in Zukunft zu solchen Aktionen kommt. Die Hauptaufgabe dieser Spezialkräfte hat sich verändert: Wir haben es jetzt mit so genannten Restaktivitäten von Al Qaida-Verbänden und mit gewissen Reorganisationsbemühungen von Taliban-orientierten Gruppen zu tun. Das alles in einem sehr unwegsamen Gelände, vornehmlich an der pakistanisch-afghanischen Grenze. Die in dieser Region verbleibenden Spezialkräfte – auch

aus anderen Ländern – nehmen vor allem die Aufgabe wahr, Bewegungen gegnerischer Kräfte zu beobachten und zu analysieren. Der Fall, dass Gefangene gemacht wurden und dann die Entscheidung anstand, was mit diesen passiert, ist in der ganzen heißen Phase des Kampfes gegen Al Qaida für das deutsche KSK nicht aufgetaucht, und deswegen ist es eher unwahrscheinlich, dass sie in der jetzigen Phase auftaucht.

T. P.: Nach den Aussagen von Rudolf Scharping (als er noch Verteidigungsminister war, die Red.), die ja auch in den Medien wiedergegeben wurden, haben die KSK-Soldaten auch an Kampfhandlungen in vorderer Linie teilgenommen. Trifft das zu?

G. E.: Dazu kann ich keine Stellung nehmen aus den besagten Gründen der Geheimhaltung. Ich habe bisher nur Informationen weitergegeben, die bereits öffentlich gemacht worden sind.

Afghanistan: International Security Assistance Force (ISAF)

Die Sicherheitsratsresolution 1386 begründet das ISAF-Mandat. Der einzige indirekte Hinweis auf Menschenrechte im Zusammenhang mit dem Einsatz der internationalen Schutztruppe findet sich in der Präambel: „...in Übereinstimmung mit der Charta der Vereinten Nationen“ (Artikel 1, Ziff. 3). Im Übrigen gibt es hinsichtlich des ISAF-Einsatzes keine Bezugnahme auf Menschenrechte. Nur die afghanischen Truppen werden zur „strengen“ Einhaltung der Menschenrechte aufgefordert. Zuletzt wurde das ISAF-Mandat am 13. Oktober 2003 durch die Sicherheitsratsresolution 1510 um ein Jahr verlängert. Diese Resolution bekräftigte den Auftrag an die ISAF, die afghanische Übergangsregierung zu unterstützen, allerdings nur in Sicherheitsfragen.

Die Beteiligung deutscher Streitkräfte an der ISAF beschloss der Bundestag am 22. Dezember 2001 gemäß Antrag der Bundesregierung vom 21. Dezember 2001 (BT-Drs. 14/7930) auf der Grundlage von Artikel 24 Abs. 2 des Grundgesetzes. Das Thema Menschenrechte wurde nicht erwähnt.

Der Einsatz der Bundeswehr im Rahmen der ISAF ist vom Deutschen Bundestag am 20. Juni 2003 verlängert worden. Auf Anfrage des Deutschen Instituts für

³⁹¹ Quelle: Wissenschaft und Frieden, <http://www.iwif.de/wf103-26.htm> [27.07.2004].

Menschenrechte im August 2002 umriss das Bundesministerium der Verteidigung die Einsatzgrundsätze (ROE) für das deutsche ISAF-Kontingent folgendermaßen:

„Für ISAF gilt der Auftrag zur Friedenssicherung aus der Petersberg-Vereinbarung vom 5. Dezember 2001 und den Sicherheitsrats-Resolutionen 1386 (20.12.2001) und 1413 (23.5.2002), '...to assist the Afghan Interim Authority in the maintenance of security in Kabul und Umgebung, so that the Afghan Interim Authority as well as the personnel of the United Nations can operate in a secure environment. ... Members of ISAF will remain strictly impartial and will refrain from any action incompatible with the impartial and independent nature of their duties. ... The principle of impartiality does not interfere with the right of ISAF to act in self-defence, extended self-defence as well as force protection and mission enforcement'“.³⁹²

In Bezug auf das Mandat der deutschen ISAF-Kräfte erklärte das Verteidigungsministerium dem Deutschen Institut für Menschenrechte, dass weder die deutschen noch die anderen Kontingente der Teilnehmerstaaten den Auftrag hätten, mutmaßliche Menschenrechtsverletzungen gezielt aufzuklären. Würden sie im Rahmen ihres Einsatzes entsprechende Erkenntnisse gewinnen, könnten sie diese an die afghanischen Behörden oder auch an die deutsche Regierung weiterleiten. Bislang haben eine solche Dokumentation von Menschenrechtsverletzungen und eine Weiterleitung der Information seitens der ISAF-Truppen jedoch nicht stattgefunden.³⁹³

Auf der Grundlage des militärisch-technischen Abkommens zwischen der ISAF und der afghanischen Interimsverwaltung vom 4. Januar 2002 genießen alle ISAF-Einsatzkräfte funktionelle Immunität und unterstehen lediglich der Gerichtsbarkeit der Entsendeländer, wo sie für Vergehen straf- oder disziplinarrechtlich belangt werden können.³⁹⁴ In dem Abkommen wurde ausdrücklich eine Überstellung an den Internationalen Strafgerichtshof ausgeschlossen.

Fragen aus der Sicht des internationalen Menschenrechtsschutzes

Es ergeben sich eine Reihe von völkerrechtlich und politisch wichtigen Fragen, die auch für eine zukünftig verstärkte Entsendung von Bundeswehr-Kräften zur Terrorismusbekämpfung ins Ausland dringend klärungsbedürftig sind:

- (1) Für Bundeswehrangehörige, einschließlich KSK-Angehörige, stellt sich bei der Gefangennahme von mutmaßlichen al-Qa'ida-Kämpfern/innen und anderen Personen die Frage, an wen diese überstellt werden und aufgrund welcher rechtlichen Regelungen. Bei einer Übergabe an die USA wäre etwa die mögliche Verhängung der Todesstrafe³⁹⁵ oder auch eine mit den Menschenrechten nicht zu vereinbarende Strafverfolgung durch die so genannten Militärkommissionen zum Beispiel in Guantánamo zu berücksichtigen. Gleiches gilt für die Verbringung in Haftzentren, die bis heute dem Zugriff der US-Justiz planmäßig entzogen sind.
- (2) Inwieweit sollte es zum Auftrag von Angehörigen der deutschen Kräfte gehören, über Menschenrechtsverletzungen und Verletzungen des Humanitären Völkerrechts zu berichten? Denn sowohl den VN-Verhaltenskodex für Beamte mit Polizeibefugnissen, die auch Militärangehörige in einer solchen Funktion einschließen, als auch der Entwurf eines Moduls für *peacekeepers* des Hochkommissariats für Menschenrechte sehen eine solche Empfehlung vor.³⁹⁶ Sind deutsche Kräfte gegebenenfalls hierfür ausgebildet und wer nimmt entsprechende Meldungen entgegen und sorgt für ein transparentes follow up? Welche Aussagen werden in den *Rules of Engagement* für den Fall getroffen, dass deutsche Kräfte von Verletzungen der Menschenrechte bzw. des Humanitären Völkerrechts erfahren, sei es durch eigene Kameraden, durch Militärkräfte anderer Koalitionskräfte, durch Einheiten der afghanischen Regierung oder ihrer Verbündeter wie zum Beispiel General Dostum?

³⁹² Schreiben des BMVg, Dr. Fleck, an das Deutsche Institut für Menschenrechte vom 16.08.2002.

³⁹³ Gespräch mit Dr. Fleck, 21.11.2002, Berlin.

³⁹⁴ Schreiben Dr. Fleck an Wolfgang Heinz vom 16.08.2002. Zur Immunitätsfrage siehe auch BT-Drs. 14/9841 vom 01.08.2002.

³⁹⁵ Zur neueren Rechtsprechung des Menschenrechtsausschusses siehe *Judge v. Canada* (No. 829/1998), UN Dok. CCPR/C/78/D/829/1998.

³⁹⁶ Vgl. GV-Res. 34/169 (abgedruckt in Tomuschat 2002, S. 341ff.) und das. Standard Generic Training Module on Human Rights – Level I (UN OHCHR 2003).



- (3) Grundsätzlicher gefragt: Wie weit reichen die Menschenrechtsverpflichtungen Deutschlands im Ausland, wer informiert und trainiert die Soldaten/innen in diesen Fragen? Wie und von wem wird die Einhaltung der Menschenrechtsverpflichtungen beobachtet und kontrolliert (Frage nach der Rolle der Ministerien und des Deutschen Bundestages sowie nach der Information der Öffentlichkeit)? Wie nimmt zum Beispiel der Verteidigungsausschuss seine Kontrollbefugnisse in Bezug auf die *Operation Enduring Freedom*, die ISAF und ähnliche Einsätze wahr? Und noch weitergehender: Inwieweit unterliegen militärische Maßnahmen allgemein einer gerichtlichen Kontrolle (zu erinnern sind an die Erörterungen zum WStGB, VStGB und StGB (Siehe Seite 90)?
- (4) Aus der Perspektive der Bevölkerung, zum Beispiel in Afghanistan, ist zu fragen, bei welchen Stellen sich diese wegen mutmaßlicher Übergriffe von Angehörigen der Anti-Terror-Koalition oder wegen fehlgeleiteter Bombenangriffe beschweren kann? Werden Beschwerden dann in einem objektiven und transparenten Verfahren untersucht und erfolgt gegebenenfalls eine Strafverfolgung? An wen wird berichtet, wer untersucht und wie sieht das follow up aus? Gibt es bisher hierzu Informationen oder gar Statistiken zu Fällen, zur Anklageerhebung, zu Freispruch und Verurteilungen?
- (5) Welche Rolle kommt der im Aufbau befindlichen afghanischen Justiz, der Nationalen Menschenrechtskommission in Afghanistan, aber auch internationalen Instanzen einschließlich des Internationalen Strafgerichtshofes und der Justiz der Entsendeländer beim Monitoring und der Strafverfolgung zu?
- (6) Inwieweit ist die internationale Kooperation mit Staaten legitim und legal, die im Rahmen ihrer Terrorismusbekämpfung so genannte präventive Tötungen praktizieren, routinemäßig foltern und andere schwer wiegende Menschenrechtsverletzungen begehen? Wo müsste diese Kooperation begrenzt werden bzw. welche Maßnahmen müssten ergriffen werden, um Schaden für den Schutz der Menschenrechte abzuwenden?

4 Schlussfolgerungen und Empfehlungen an Bundesregierung und Bundestag

Nachdem es zu erheblichen Verletzungen der Menschenrechte und des Humanitären Völkerrechts in Afghanistan und in Irak im Rahmen des „Global War on Terrorism“ gekommen ist, stellen sich dringende Fragen nach der Beobachtung und Kontrolle von Aktivitäten zur Terrorismusbekämpfung.³⁹⁷ Auch westliche Regierungen begründen Geheimhaltung mit dem Hinweis auf Sicherheitserfordernisse beim Kampf gegen den Terrorismus, damit der terroristische Feind nicht informiert werde. Die Geheimhaltungspolitik führte von Anfang an zu Einschränkungen in der Information der Öffentlichkeit einschließlich der Medien und der Menschenrechtseinrichtungen. Damit unterminierte sie die Möglichkeit, wirkungsvoll Rechenschaft einzufordern. Vielfach fehlte und fehlt es an Transparenz. Aber auch kritische Berichte von Menschenrechtsorganisationen zum Beispiel zu Afghanistan und Irak und der Wunsch nach Zugang zu den Haftorten finden seit zwei Jahren keine Resonanz bei der US-Regierung. Ähnlich fanden Stellungnahmen und Vorschläge des VN-Hochkommissariats für Menschenrechte bei den meisten Regierungen nur geringe Beachtung. Gefordert ist jetzt eine ernsthafte Informationspolitik, die die Beobachtung, Bewertung durch Politik und Öffentlichkeit und damit auch die Möglichkeit, Korrekturen in der Anti-Terror-Politik zu erreichen, sicherstellt.

Die in der Studie dargestellten Ereignisse und Entwicklungen verweisen auf eine Reihe gravierender systematischer Defizite bei der Einhaltung von Humanitärem Völkerrecht und Menschenrechten. Diese Defizite haben bereits jetzt der internationalen Terrorismusbekämpfung schweren, nachhaltigen Schaden zugefügt, besonders in islamisch geprägten Ländern. Es stellt sich daher die Frage, nach welchen Regeln internationale Terrorismusbekämpfung in der Zukunft durchgeführt wird.³⁹⁸

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist der Überzeugung, dass die im Folgenden skizzierten Schritte dazu beitragen können, die Gefahr von Verletzungen der Menschenrechte und des Humanitären Völkerrechts wesentlich zu verringern.

Außenpolitische Dimension

„Globaler Krieg gegen den Terrorismus“?

Die von den USA eingeführte Kriegsmetapher „Globaler Krieg gegen den Terrorismus“ bei der Bekämpfung des Terrorismus ist fragwürdig. Sie stellt auf einen unjuristischen Kriegsbegriff ab, der wohl „Härte“ und „langjähriger Kreuzzug“ bedeuten soll, nicht aber auf einen völkerrechtlichen Kriegsbegriff. Im Fall der USA haben Ereignisse wie in Abu Ghraib deutlich gemacht, dass es zu einer selektiven Absage an die eigenen völkerrechtlichen Verpflichtungen als kriegsführende Partei gekommen ist. Die Umsetzung des Urteils des Obersten Gerichtshofs der USA von Juni 2004 muss erst einmal abgewartet werden, um zu beurteilen, ob es Politikveränderungen geben wird.

Es ist zwar schwierig, sich allgemein für oder gegen einen Einsatz des Militärs zur Terrorismusbekämpfung auszusprechen. Grundsätzlich sollte der Kampf gegen Terrorismus jedoch nicht als „Krieg“ aufgefasst werden, sondern mit den bereits jetzt zur Verfügung stehenden und im Ausbau befindlichen Mitteln der Nachrichtendienste, der Polizei und der Justiz geführt werden. Ein Rückgriff auf Krieg käme aufgrund der erheblichen Gefahren für die Zivilbevölkerung nur im Ausnahmefall in Betracht und wäre einer strengen Überwachung (Monitoring) zu unterwerfen (s.u.). Hier ließe sich ein-

³⁹⁷ Zwischen dem Krieg in Afghanistan, in dem ein militärisches Eingreifen vom VN-Sicherheitsrat legitimiert wurde (dies wurde von der großen Mehrheit der Völkerrechtler/innen auch so akzeptiert), und dem Krieg in Irak muss unterschieden werden. Den Krieg gegen den Irak sah die große Mehrheit der VN-Mitgliedsstaaten als illegal an.

³⁹⁸ Zu Vorschlägen zu völkerrechtlichen Regelungen siehe Walter 2004.

wenden, bei den beiden oben behandelten Militärsaktionen – vor allem der *Operation Enduring Freedom* in Afghanistan und *Operation Iraqi Freedom* in Irak – handelt es sich ja um Ausnahmen. Indessen weisen Äußerungen der US-Regierung über einen zeitlich unbegrenzten Krieg in eine andere Richtung, ebenso die bekannt gewordene Strategieplanung der USA.³⁹⁹ Damit stellt sich die Frage, ob sie zunehmend die NATO-Strategie prägen und damit auch Auswirkungen auf die Bundeswehr haben wird.

Empfehlung 1: Bundesregierung und Deutscher Bundestag sollten internationale Terrorismusbekämpfung vor allem als Vorbeugung gegen und Ahndung von internationaler Kriminalität verstehen und nicht dem Kriegsbegriff der US-Regierung folgen.

Beteiligung an Militäreinsätzen, besonders Kampfeinsätzen

In Afghanistan und in Irak wurden wahrscheinlich mehrere tausend Zivilisten/innen im Rahmen militärischer Operationen getötet, ohne dass bis heute von den kriegsführenden Staaten Statistiken über verwundete und getötete Zivilisten/innen veröffentlicht wurden. Ebenso wenig sind die Regierung der USA, ihre Militärführung und die Koalitionen in einer für die Öffentlichkeit nachvollziehbaren Weise ernsthaft Hinweisen auf Verletzungen der Menschenrechte nachgegangen oder haben Schuldige bestrafen lassen und Maßnahmen zur Prävention unternommen. Informationen über die Folgeschritte blieben meist aus. In den wenigen Fällen, in denen es zu Untersuchungen kam, hat sich das Militär immer nur selbst untersucht. Unabhängige Beobachter/innen oder Richter/innen waren nicht beteiligt. Schwere Kriegsverbrechen, deren Umfang auch bis heute nicht abgeschätzt werden kann (wie viele Gefangene waren betroffen und in welchem Umfang, wie viele mutmaßliche Täter/innen, etc.), sind nach wie vor nicht aufgeklärt.

Die Nichtbeachtung von Völkerrecht und nationalem Recht wurde in den zuständigen Ministerien offen diskutiert. In Memoranden stellten hochrangige Juristen/innen des Weißen Hauses, des Justizministeriums und des Pentagon die Anwendung des Humanitären Völkerrechts und der VN-Antifolterkonvention in Frage.

Widerstand hiergegen kam vor allem von Militärjuristen/innen, die sich gegen eine Nichteinhaltung der Genfer Konventionen wehrten.⁴⁰⁰

Auch nach immer neuen Anschuldigungen in Guantánamo, Afghanistan und in Irak ist eine grundlegende Veränderung der Einsatzmodalitäten bisher nicht erkennbar. Das geheime Haftsystem ohne Anklage oder Gerichtsverfahren besteht weiter, der Zugang wird verweigert (nur in Guantánamo gibt es Hoffnungen auf Fortschritte). Eingeständnisse der US-Regierung beziehen sich aus ihrer Sicht auf isolierte Einzelfälle und einige Fehlritte von Soldaten/innen. Eine wirkliche Anerkennung der Probleme und der politisch-militärischen Verantwortungsebenen ist nicht erkennbar. Ohne eine strukturelle Reform müssen aber am Einsatz beteiligte Länder auch mitverantwortlich gemacht werden, wenn die dargelegten strukturellen Defizite bei gemeinsamen Militäreinsätzen in Zukunft fortbestehen. Dies gilt ganz abgesehen von der Frage, ob es völkerrechtlich vertretbare Gründe für den Einsatz militärischer Machtmittel in Irak gab.

Empfehlung 2: Bundesregierung und Bundestag sollten auch in Zukunft zurückhaltend auf Einladungen zur Beteiligung an Militäreinsätzen zur Terrorismusbekämpfung reagieren und diese sehr genau prüfen, da diese Einsätze bisher zu erheblichen Menschenrechtsverletzungen und Verletzungen des Humanitären Völkerrechts geführt haben. Für einen solchen Einsatz sollte ein Mandat des VN-Sicherheitsrates vorliegen, das eine klare Selbstverpflichtung zur Einhaltung der Menschenrechte und des Humanitären Völkerrechts enthält.

Systematische Beobachtung der Einhaltung der Menschenrechte bei der Terrorismusbekämpfung

Es fehlt an einer systematischen Beobachtung, inwieweit Menschenrechte in der Praxis der internationalen Terrorismusbekämpfung eingehalten werden. Die Geheimhaltung verbirgt nicht nur das strategische und operative Vorgehen, sondern deckt offensichtlich auch illegale Maßnahmen. Angesichts dieser Entwicklungen und der wiederholten Zusage der Bundesregierung, es solle keinen Terrorrabatt für menschenrechtsverletzende Staaten geben (zum Beispiel in der VN-Menschenrechts-

³⁹⁹ Vgl. Nationale Sicherheitsstrategie der USA vom September 2002 (The White House 2002).

⁴⁰⁰ Vgl. die Darstellung in Kap. 2.1.

kommission), fehlt es grundsätzlich an einer systematischen, unabhängigen Beobachtung der Menschenrechtskonformität von Anti-Terror-Maßnahmen. So wurde, wie bereits erwähnt, in vielen Fällen das Schicksal von Zivilist/innen in Afghanistan, die im Kampf gegen den Terror verwundet oder getötet wurden, nicht aufgeklärt. In Irak zeigt sich während und nach dem Krieg ein ähnliches Bild.

Empfehlung 3: Die Bundesregierung sollte in internationalen Organisationen Initiativen zur systematischen Beachtung der Einhaltung der Menschenrechte ergreifen. Hierzu bieten sich an die Diskussionen und Resolutionen zum Thema bei der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen, im Sicherheitsrat und besonders in dessen Counter Terrorism Committee, bei dem eine verstärkte Menschenrechtskomponente in die jetzt neu zu schaffende Verwaltungsstruktur – executive directorate – eingefügt werden sollte, ebenso wie im sogenannten al-Qua'ida/Taliban-Sanktionsausschuss.

Empfehlung 4: Eine systematische Beobachtung der Einhaltung der Menschenrechte sollte auch in den bilateralen Beziehungen erfolgen, da sich zunehmend zeigt, dass Oppositionsgruppen in manchen Ländern ganz allgemein mit dem Terrorismusvorwurf belegt werden, um eigene, auch rechtswidrige, Maßnahmen rechtfertigen zu können und sich der Sympathie des Auslandes zu versichern (in ganz verschiedenen Kontexten zum Beispiel Volksrepublik China, Russische Föderation und Israel).

Keine Nutzung von Ergebnissen der Befragung von Gefangenen in rechtlich ungeklärter Haftsituation

Wie in Kap. 2.1 berichtet, sollen nach Medienberichten deutsche Beamte den Deutsch-Syrer Mohammed Haydar Zammar in einem syrischen Gefängnis und Gefangene in Guantánamo besucht haben. In Guantánamo soll es

sich um Angehörige des Bundesnachrichtendienstes und des Bundesamtes für Verfassungsschutz gehandelt haben, bei Zammar wird von Ermittlern gesprochen. Die Meldung wurde vom Bundesministerium des Innern weder bestätigt noch dementiert.⁴⁰¹

Folter und folterähnliche Verhörpraktiken sollten von Mitgliedsstaaten der Anti-Terror-Koalition in keinem Fall angeordnet oder geduldet werden. Das Gleiche gilt für die längerfristige Internierung von Terrorismusverdächtigen ohne Anklage, Gerichtsverfahren oder sogar ohne jeden Rechtsstatus. Auch indirekte Vorteile sollten aus solchen Praktiken nicht gezogen werden.

Deutsche Beamte des Bundesnachrichtendienstes, des Bundeskriminalamtes oder einer anderen Behörde sind – als Teil der staatlichen Gewalt – auch im Ausland sowohl bei Deutschen als auch bei Ausländern/innen an die Grundrechte gebunden, wenn sie in durch diese geschützte Rechtsgüter eingreifen (Art. 1 Abs. 3 und Art. 20 Abs. 3 GG).⁴⁰² Ebenfalls gilt, dass die einschlägigen Rechtsgewährleistungen insbesondere der EMRK und des Zivilpaktes nicht durch die „Flucht“ ins Ausland umgangen werden dürfen.⁴⁰³

Unstreitig dürfen daher deutsche Beamte auch im Ausland z.B. keine Personen foltern, um an Informationen zu gelangen. Eine Beteiligung an solchen Handlungen, die auch in Deutschland strafrechtlich verfolgt wird, darf nicht stattfinden, und es sollte daraus auch folgen, dass unter solchen Bedingungen keine Informationsbeschaffung stattfindet. Dies gilt insbesondere für das genannte Beispiel der Folter, weil es nicht nur Verpflichtung aller staatlichen Gewalt ist, die Würde des Menschen zu achten, sondern sie auch zu schützen (Art. 1 Abs. 1 GG). Bei der Informationsbeschaffung für Strafverfolgungszwecke besteht zudem in der Regel ein Verwertungsverbot für Aussagen, die unter Anwendung von Folter oder anderer verbotener Vernehmungsmethoden zustande gekommen sind.⁴⁰⁴

⁴⁰¹ „Reif für die Insel“, *Der Spiegel* Nr. 48, 2003, S. 40; „Das Netz der Lager“, *Spiegel-Online*, 13.05.2004, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,299640,00.html>.

⁴⁰² Hierzu und den vorzunehmenden Differenzierungen im Einzelnen siehe z.B. Josef Isensee, Wolfgang Rübner und Helmut Quaritsch, jeweils in: Isensee/Kirchhof 2000, S. 298ff. (401), 491ff. und 701ff.; Hans D. Jarass, in: Jarass/Pieroth 2004, Art. 1 Rn. 33; Philip Kunig, in: von Münch/Kunig 2000, Art. 1 Rn. 53f.

⁴⁰³ Siehe z.B. Menschenrechtsausschuss, *Saldías de López ./. Uruguay* (Nr. 52/1979), UN Dok. A/36/40 (1981), Annex XIX; Europäische Kommission für Menschenrechte, *Zypern ./. Türkei* (Nr. 6780/74 und 6950/75), DR 2 (1975), S. 125 (136); einschränkend Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, *Banković u.a. ./. Belgien u.a.* (Nr. 52207/99), ECHR Reports 2001-XII, S. 333; allgemein Meron 1995, S. 78ff.

⁴⁰⁴ Verwertungsverbote ergeben sich entweder aus der Strafprozessordnung (insbesondere § 136a Abs. 3 S. 2) oder unmittelbar aus dem Grundgesetz. Hierzu zum Beispiel Meyer-Goßner 2004, Einl. Rn. 55ff. und § 136a Rn. 27ff., mit weiteren Nachweisen.

Empfehlung 5: Die Bundesregierung darf in ihren Ermittlungen bei der Terrorismusbekämpfung nicht auf die Ergebnisse der Befragung von Gefangenen zurückgreifen, die unter in völkerrechtlicher Hinsicht fragwürdigen Bedingungen festgehalten werden (Guantánamo), oder bei denen Hinweise vorliegen, dass sie misshandelt wurden.

Schutz von Menschenrechtsverteidigern/-innen

Die Verfolgung von Menschenrechtsverteidigern/-innen hat, wie in Kap. 2.8 dargelegt, im Rahmen der Terrorismusbekämpfung noch zugenommen. Diese sind in einer ganzen Reihe von Ländern besonders staatlichen Repressionsmaßnahmen ausgesetzt. Das gilt nicht nur für konkrete Maßnahmen der vollziehenden Gewalt, sondern auch für Gesetzgebung.⁴⁰⁵

Empfehlung 6: Bundesregierung und Deutscher Bundestag sollten besonders auf den Schutz von Menschenrechtsverteidigern/-innen im Zusammenhang mit der Bekämpfung des Terrorismus achten und zeitnah wirkungsvolle Reaktionsformen entwickeln, um diese vor politischer Verfolgung zu schützen.

Verteidigungspolitische Dimension

In Zukunft wird sich die Bundeswehr bei Auslandseinsätzen wahrscheinlich mehr als bisher Aufgaben der Terrorismusbekämpfung gegenüber sehen. Die Verteidigungspolitischen Richtlinien der Bundeswehr vom Frühjahr 2003 betonen, dass sich Verteidigung geografisch nicht mehr eingrenzen lasse. Die Grenzen zwischen verschiedenen Einsatzarten der Bundeswehr seien fließend. Eine rasche Eskalation von Konflikten sei nie auszuschließen. Terrorismus ist eine der erwähnten Bedrohungen, die auch in EU- und NATO-Konzepten genannt wird.

Im ersten Teil der Empfehlungen war schon auf die Beteiligung Deutschlands an militärischen Einsätzen allgemein eingegangen worden. Hier folgen nun spezielle Aspekte für Auslandseinsätze der Bundeswehr.

Umfassendes und transparentes Monitoring bei militärischer Terrorismusbekämpfung

Es fehlt ein auch nur halbwegs umfassendes, wirksames Menschenrechts-Monitoring zu den Militäreinsätzen

in Afghanistan, aber auch in Irak, und es fehlen wirksame Beschwerdemöglichkeiten zu Übergriffen für die dortige Zivilbevölkerung. Einige demokratische Staaten, die Soldaten/innen entsenden, haben sich um Rechtsverstöße ihres Militärpersonal kaum gekümmert. Sie müssen – wieder – lernen, Rechenschaft abzulegen gegenüber der Politik und Gesellschaft des eigenen Landes in Bezug auf den Umgang mit Fehlern und Straftaten entsandter Militärkräfte. Es geht hier nicht nur um Einzelfälle, sondern um mehrere tausend Fälle (getötete und verwundete Zivilisten/innen während der Kriege, Terrorismusverdächtige, auch als Folteropfer, etc.).

Hierzu wäre in jedem Fall ein VN-Mechanismus einzurichten, der mit eigenem Personal vor Ort präsent ist. Eine Anbindung an das Hochkommissariat für Menschenrechte liegt auf der Hand. Ein kontinuierliches Zusammenarbeiten durch humanitäre, Menschenrechts- und andere Organisationen wäre von großem Wert.

Empfehlung 7: Die Bundesregierung sollte darauf hinwirken, dass bei einem militärischen Einsatz deutscher Streitkräfte ein umfassendes und transparentes Monitoring der Einhaltung der Menschenrechte und des Humanitären Völkerrechts gewährleistet wird, etwa bei der Bestimmung des Mandats durch den VN-Sicherheitsrat und durch Unterstützung des VN-Hochkommissariats für Menschenrechte auf dem Gebiet Terrorismus und Menschenrechte.

Berichtspflicht für Angehörige der Bundeswehr

Es ist unter Präventionsgesichtspunkten wichtig, die Wahrscheinlichkeit von Rechtsverletzungen, wie sie in Afghanistan und in Irak vorgekommen sind, bei zukünftigen Einsätzen zu verringern. Daher sollte für Bundeswehrangehörige eine Berichtspflicht eingeführt werden zu mutmaßlichen Verletzungen der Menschenrechte und des Humanitären Völkerrechts durch Bundeswehrangehörige selbst, aber auch zu Verletzungen durch andere Länderkontingente der Anti-Terror-Koalition (bis hin zu verbündeten Kräften wie Polizei und Militär sowie lokale Verbündete, wie zum Beispiel General Dostum in Afghanistan).

Darüber hinaus sollte bei einer Entsendung von Bundeswehrkräften eine eigene Instanz mit dem Monitoring der Einhaltung von Menschenrechten und Humanitärem Völkerrecht im Einsatzland befasst werden, die kontinuierlich der Regierung, dem Deutschen Bundestag und der Öffentlichkeit berichtet.

⁴⁰⁵ Vgl. Observatory for the Protection of Human Rights Defenders 2004.

Empfehlung 8: Der Deutsche Bundestag sollte bei Auslandseinsätzen eine Berichtspflicht für Bundeswehrangehörige zu Menschenrechtsverletzungen in zukünftige Mandate aufnehmen, wie sie schon durch das Wehrstrafgesetz und das Völkerstrafgesetzbuch vorgezeichnet sind. Die entsprechenden Anforderungen sollten jeweils klar im VN-Mandat, dem betreffenden Beschluss des Deutschen Bundestages und besonders den *Rules of Engagement* spezifiziert werden. Darüber hinaus sollte eine eigene Instanz mit dem Monitoring der Einhaltung von Menschenrechten und Humanitärem Völkerrecht im Einsatzland befasst werden, die kontinuierlich der Regierung, dem Deutschen Bundestag und der Öffentlichkeit berichtet.

Wirkungsvolle Untersuchung von mutmaßlichen Rechtsverletzungen durch Angehörige des Militärs

Beschwerden internationaler Menschenrechts-NGOs über Verletzungen der Menschenrechte und des Humanitären Völkerrechts richteten sich beispielsweise in Afghanistan und in Irak gegen Angehörige der Militärkoalitionen. Sie blieben weitgehend ungehört. Die US-Armee kündigte zwar Untersuchungen an, die wohl auch stattfanden, in der Folge wurde für die Öffentlichkeit jedoch kein transparentes Verfahren erkennbar. Noch viel weniger wurde deutlich, ob es Rechtsmittel gibt, wenn die Beschwerdeführenden mit dem Ergebnis der Untersuchung nicht übereinstimmen. Grundsätzlich handelt es sich aber ausnahmslos um vom Militär durchgeführte Untersuchungen. Dies wirft die Frage auf, ob diese umfassend, unparteiisch und transparent sind.⁴⁰⁶ Zweifel erscheinen nach den Berichten internationaler Menschenrechts-NGOs zu Afghanistan und Irak als berechtigt. Das bisherige Verfahren kann nicht befriedigen.

Empfehlung 9: Es bedarf bei Rechtsverletzungen in internationalen bewaffneten Konflikten unabhängiger strafrechtlicher Untersuchungen. Daher sollte sich die Bundesregierung nur an Militäraktionen beteiligen, bei denen auf der Ebene der Koalitionskräfte Übergriffe von einer unabhängigen Justiz untersucht, Beschuldigte vor Gericht gestellt werden und eine öffentlich zugängliche Statistik hierzu geführt wird. Die Führung der Streitkräfte sollte in der Aus- und Fortbildung der Bundeswehr die bisher bekannt gewordenen Erfahrungen berücksichtigen.

Kontrollfunktionen des Verteidigungsausschusses

Im Deutschen Bundestag ist vor allem der Ausschuss für Verteidigung für die Beobachtung der Auslandseinsätze zuständig; auch die Ausschüsse für Auswärtige Angelegenheiten sowie für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe sind beteiligt. Wie andere Ausschüsse auch tagt der Verteidigungsausschuss unter Ausschluss der Öffentlichkeit. Bei der Diskussion etwa von Auslandseinsätzen zur Terrorismusbekämpfung im Verteidigungsausschuss wäre besonders eine kontinuierliche Berichterstattung nicht nur durch die Bundesregierung wichtig, sondern auch durch wissenschaftliche Institute und NGOs mit fachlicher Spezialisierung; notwendig ist besonders eine kompetente Menschenrechtsberichterstattung (vgl. Empfehlung 3). Die Beachtung der Menschenrechte sollte regelmäßig in Bundestagsbeschlüssen zum Mandat von Auslandseinsätzen aufgenommen werden, ebenso wie die erwähnte Monitoring-Instanz, die die Einhaltung der Menschenrechte im Einsatzland beobachtet und öffentlich hierzu berichtet, wenn Bundeswehrkräfte dorthin entsandt werden.

Empfehlung 10: Der Deutsche Bundestag, besonders der Verteidigungs- und der Menschenrechtsausschuss, sollten ihre Kontrollfunktionen zu Auslandseinsätzen intensivieren, stärker externe Expertise berücksichtigen und die Öffentlichkeit aktiver informieren.

⁴⁰⁶ Über die Schwierigkeiten von wirksamen, unparteiischen Untersuchungen innerhalb (und in vielen Staaten: durch das Militär) des Militärs ist viel geschrieben worden, zur Problematik zuletzt z.B. Kelly 1999.

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz	EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
ABl	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften	FIAN	Food First Informations- und Aktions-Netzwerk
AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte	FIDH	Fédération Internationale des Droits de l'Homme
ai	amnesty international	GG	Grundgesetz
AIHCR	Afghan Independent Human Rights Commission	GK	Genfer Konventionen (I-IV, 1949)
ACLU	American Civil Liberties Union (NGO, USA)	GV	VN-Generalversammlung
ATCSA 2001	Antiterrorism Crime and Security Act 2001	HRC	UN Human Rights Committee
BDA	Battle Damage Assessment	HKMR	VN-Hochkommissariat für Menschenrechte
BGBI	Bundesgesetzblatt	HLKO	Haager Landkriegsordnung: Ordnung der Gesetze und Gebräuche des Landkrieges (Haager Landkriegsordnung), Anlage zum Abkommen betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkrieges (IV. Haager Abkommen) vom 18. Oktober 1907, RGBl. 1910, S. 107, 132.
BMI	Bundesministerium des Innern	HRW	Human Rights Watch (NGO, USA/international)
BMJ	Bundesministerium der Justiz	HRF	Human Rights First (NGO, USA)
BMVg	Bundesministerium für Verteidigung	ICHRP	International Council on Human Rights Policy (NGO, Schweiz)
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit	IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
BT-Drs.	Bundesdrucksache	IROE	Interrogation Rules of Engagement
CAT	Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984, Quelle: UNTS Bd. 1465, S. 85; BGBl. 1990 II, S. 247.	ISAF	International Security Assistance Force
CCR	Center for Constitutional Rights (NGO, USA)	JTTF	Joint Terrorism Task Force
CIA	Central Intelligence Agency	KFOR	Kosovo Force
CNSS	Center for National Security Studies	KSK	Kommando Spezialkräfte der Bundeswehr
CTC	UN Counter-Terrorism Committee	MRK	VN-Menschenrechtskommission
Ebda.	Ebenda	NGO	Non-Governmental Organisation, Nichtregierungsorganisation
et al.	und andere	NHRI	National Human Rights Institutions
EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms) vom 4. November 1950, ETS No. 5, in der zuletzt durch Protokoll Nr. 11 geänderten Fassung; Neufassung: BGBl. 2002 II, S. 1055.	NYT	New York Times



OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development	SIAC	Special Immigration Appeals Commission
OIC	Organization of the Islamic Conference	SR	VN-Sicherheitsrat
o.J.	ohne Jahresangabe	StPO	Strafprozessordnung
OMCT	Organisation contre la Torture	UN Dok.	VN-Dokument
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa	UNAMA	UN Assistance Mission in Afghanistan
PHR	Physicians for Human Rights	v.	gegen
Protokolle I, II	zu den Genfer Konventionen von 1949	vgl.	vergleiche
Res.	Resolution	VN	Vereinte Nationen
RGBI	Reichsgesetzblatt	VStGB	Völkerstrafgesetzbuch
ROE	Rules of Engagement	Ziff.	Ziffer
S.	siehe/S.	ZP	VN-Zivilpakt: Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966, UNTS Bd. 999, S. 171; BGBl. 1973 II, S. 1534.
Sec.	Section, Abschnitt		

Literatur

Albin, Silke (2004): „Rechtsschutzlücken bei der Terrorbekämpfung im Völkerrecht“, *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 37(3), S. 71-73.

amnesty international (1999): „Peoples Republic of China: Gross Violation of Human Rights in the Xinjiang Uighur Autonomous Region“ (AI-Index: ASA 17/18/99). London.

(2002-2004a): *Jahresbericht 2002-2004*. Frankfurt am Main

(2002b): „People's Republic of China: China's anti-terrorism legislation and repression in the Xinjiang Uighur Autonomous Region“ (AI-Index: ASA 17/010/2002). London.

(2002c): „Memorandum to the UK Government on Part 4 of the ATCSA 2001“ (AI-Index 45/017/2002). London.

(2003b): „Iraq: The rights of Iraqi people must not be sidelined on the altar of political agendas“ (AI-Index MDE 14/170/2003). London.

(2003c): „People's Republic of China. Continuing abuses under a new leadership – summary of human rights concerns“ (ai-Index ASA 17/035/2003). London.

(2003d): „Rough Justice: The law and human rights in the Russian Federation“ (AI-Index: 46/054/2003). London.

(2003e): „Justice perverted under the Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001“ (ai-Index EUR 45/029/2003). London.

(2003f): „Iraq: The rights of Iraqi people must not be sidelined on the altar of political agendas“. Pressemitteilung vom 25.9.2003 (AI Index: MDE 14/170/2003). London. <http://web.amnesty.org/library/Index/ENGMD141702003?open&of=ENG-2MD> [Abgerufen am 09.08.2004].

(2004b): „So does it mean we have the rights? Protecting the human rights of women and girls trafficked for forced prostitution in Kosovo“ (AI Index: 70/010/2004). London.

(2004c): „Iraq. Killings of civilians in Basra and al-'Amara“ (AI Index: MDE 14/007/2004). London.

amnesty international / Human Rights Watch / The Medical Foundation for the Care of Victims of Torture / Memorial (2004): „Joint Statement: The Situation in Chechnya and Ingushetia Deteriorates“ (AI Index: EUR 46/014/2004). London.

antimilitarismus-information (2002): „Afghanistan: Kommando Spezialkräfte an vorderster Front“. antimilitarismus-information, 32 (4), S. 15-25. http://userpage.fu-berlin.de/~ami/ausgaben/2002/4-02_2.pdf [Abgerufen am 08.08.2004].

Bassiouni, Cherif M. (Hg.)(2001): *International terrorism: multilateral conventions, 1937-2001*. Ardsley, NY: Transnational Publishers.

Bredow, Wilfried von (2000): *Demokratie und Streitkräfte. Militär, Staat und Gesellschaft in der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Bundesministerium der Verteidigung (1999): *Innere Führung. Der Soldat in der Demokratie*. Bonn.

(2003) *Verteidigungspolitische Richtlinien für den Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung*. Bonn.

Center for Constitutional Rights (2004): „Summary of recent court rulings on terrorism-related matters having civil liberties implications“ (8. März 2004). New York. http://www.ccr-ny.org/v2/legal/september_11th/docs/summaryofcases2-4-04.pdf [Abgerufen am 09.08.2004].

- Chadwick, Elizabeth** (1996): *Self-determination, Terrorism and the international Humanitarian Law of Armed Conflict*. The Hague: Nijhoff.
- China State Council** (2004): „China's Progress in Human Rights: 2003“. <http://www.china.org.cn/english/2004/Mar/91638.htm> [Abgerufen am 09.08.2004].
- Deile, Volkmar** (2004 i.V.): „Kein Antiterrorabbat bei Menschenrechtsverletzungen?“. In: *Jahrbuch Menschenrechte 2005*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Denber, Rachel** (2004): „Glad to be Deceived: the International Community and Chechnya“. In: Human Rights Watch, *World Report. Human Rights and Armed Conflict*. New York. S. 121-139.
- Deutsches Institut für Menschenrechte** (Hg.) (2003): „Menschenrechte nach dem 11. September. Eine Studie des International Council on Human Rights Policy“. Berlin. <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/sl.php?id=6>
- Donath, Klaus Helge** (2003): „Russland und der weltweite ‚Kampf gegen den Terror‘. In: Florian Hassel (Hg.): *Der Krieg im Schatten. Russland und Tschetschenien*. Frankfurt am Main: Suhrkamp. S. 222-238.
- Eisele, Manfred** (2000): *Die Vereinten Nationen und das internationale Krisenmanagement. Ein Insiderbericht*. Frankfurt am Main: Knecht.
- Europäische Union** (2003): *Ein sicheres Europa in einer besseren Welt – Europäische Sicherheitsstrategie* (12.12.2003). Brüssel. http://www.bmvg.de/misc/pdf/sicherheit/031212_ess.pdf [Abgerufen am 03.08.2004].
- European Commission against Racism and Intolerance** (ECRI) (2004): „ECRI General Recommendation No. 8 on Combating Racism while Fighting Terrorism.“ Strasbourg. http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Ecri/ [Abgerufen am 04.08.2004].
- FIDH** (Fédération International des Droits de l'Homme) (2004): „Preliminary Assessment of the EU/China Human Rights Dialogue“ (25.02.2004). Paris. http://www.fidh.org/article.php?id_article=658 [abgerufen am 08.06.2004].
- Fleck, Dieter** (Hg.) (1994): *Handbuch des humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten* (2. Aufl.). München: Beck.
- (Hg.) (2004, i.E.): *Rechtsfragen der Terrorismusbekämpfung durch Streitkräfte*. Baden-Baden: Nomos.
- Gabor, Rona** (2003): „Interesting Times for International Humanitarian Law: Challenges from the ‚War on Terror‘“. *The Fletcher Forum of World Affairs*, 27(2), S. 55-74.
- Gasser, Hans-Peter** (2002): „Acts of terror, ‚terrorism‘ and international humanitarian law“. *International Review of the Red Cross*, 847, S. 547-570.
- Goebel, Peter** (Hg.) (2000): *Von Kambodscha bis Kosovo. Auslandseinsätze der Bundeswehr*. Frankfurt am Main: Report-Verlag.
- Grote, Rainer** (2004): „Between crime prevention and the laws of war: Are the traditional categories of international law adequate for assessing the use of force against international terrorism?“. In: Christian Walter u.a. (Hg.): *Terrorism as a Challenge for National and International Law: Security versus Liberty?* Berlin: Springer-Verlag. <http://edoc.mpil.de/conference-on-terrorism/present/grote.pdf> [abgerufen am 03.08.2004].
- Halbach, Uwe** (2004): „Gewalt in Tschetschenien. Ein gemiedenes Problem internationaler Politik“ (SWP-Studie 2004/S 04, Februar 2004). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik. http://www.swp-berlin.org/produkte/swp_studie.php?id=2700 [Abgerufen am 09.08.2004].
- Harroff-Tavel, Marion** (1993): „ICRC action in situations of internal violence“. *International Review of the Red Cross*, 294, S.195-220.
- Hassel, Florian** (Hg.): *Der Krieg im Schatten. Russland und Tschetschenien*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Heilmann, Sebastian** (2004): *Das politische System der Volksrepublik China*. 2., aktualisierte Aufl. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Heinz, Wolfgang S.** (2004a): „Internationale Terrorismusbekämpfung und Achtung der Menschenrechte“. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 3-4, S. 32-40.
- (2004b, i.E.): „Zu Auslandseinsätzen der Bundeswehr in der Terrorismusbekämpfung. Analysen und Empfehlungen aus der Sicht des internationalen Menschenrechtsschutzes“. In: Dieter Fleck (Hg.): *Rechtsfragen der Terrorismusbekämpfung durch Streitkräfte*. Baden-Baden: Nomos. S. 67-99.

Heinz, Wolfgang S.; Stephanie Schlitt; Anna Würth (2003): „Internationale Terrorismusbekämpfung und Menschenrechte (Oktober 2001 – April 2003)“. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.
<http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/sl.php?id=7>

Higgins, Rosalyn; Maurice Flory (Hg.) (2002): *Terrorism and international law*. Reprint. London: Routledge.

Human Rights First (2004): Ending Secret Detention, Washington, D.C. http://www.humanrightsfirst.org/us_law/PDF/EndingSecretDetentions_web.pdf [Abgerufen am 04.08.2004].

Human Rights Watch (2002): „Russia/Chechnya. Swept under: Torture, Forced Disappearances, and Extrajudicial Killings during sweep operations in Chechnya. Washington/New York“. <http://www.hrw.org/reports/2002/russchech> [Abgerufen am 04.08.2004].

(2003a): „Hearts and Minds: Post War Civilian Casualties in Baghdad“. New York/Washington, D.C. <http://www.hrw.org/reports/2003/iraq1003> [Abgerufen am 04.08.2004].

(2003b): „Off Target – The Conduct of the War and Civilian Casualties in Iraq“. New York. <http://www.hrw.org/reports/2003/usa1203/> [Abgerufen am 04.08.2004].

(2004a): *World Report. Human Rights and Armed Conflict*. New York. <http://www.hrw.org/wr2k4/> [Abgerufen am 04.08.2004].

(2004b): „Enduring freedom: Abuses by U.S. forces in Afghanistan“. New York. <http://www.hrw.org/reports/2004/afghanistan0304/> [Abgerufen am 04.08.2004].

(2004c): „U.S./Iraq: Rights Monitors Barred from Court Martial“. Baghdad. <http://www.hrw.org/english/docs/2004/05/18/iraq8595.htm> [Abgerufen am 04.08.2004].

(2004d): „The Legal Prohibition Against Torture“ (1. Juni 2004). New York. <http://www.hrw.org/press/2001/11/TortureQandA.htm> [Abgerufen am 04.08.2004].

(2004e): „The Road to Abu Ghraib“ New York. <http://www.hrw.org/reports/2004/usa0604/> [Abgerufen am 04.08.2004].

(2004f): „The Illusion of Access“. New York. <http://www.hrw.org/english/docs/2004/02/27/usdom7701.htm> [Abgerufen am 04.08.2004].

(2004g): „Iraq: Background on U.S. Detention Facilities in Iraq“. New York. <http://www.hrw.org/english/docs/2004/05/07/iraq8560.htm> [Abgerufen am 04.08.2004].

(2004h): „U.S. Pentagon Denies Access to Guantánamo Trials“. Washington, D.C. <http://www.hrw.org/english/docs/2004/02/24/usdom7585.htm> [Abgerufen am 09.08.2004].

(2004i): „Hear No Evil, See No Evil: The U.N. Security Council's Approach to Human Rights Violations in the Global Counter-Terrorism Effort“. New York. <http://www.hrw.org/backgrounder/un/2004/un0804/> [Abgerufen am 10.08.2004].

Imseis, Ardi (2001): „Moderate' Torture on Trial: The Israeli Supreme Court Judgment on General Security Service Interrogation Methods“. *The International Journal of Human Rights*, 4/3, S. 71-96.

International Committee of the Red Cross (2004a): „International humanitarian law and terrorism: questions and answers“ (05.05.2004). <http://www.icrc.org/Web/eng/siteeng0.nsf/html/5YNLEV> [Abgerufen am 04.08.2004].

(2004b): „Report of the International Committee of the Red Cross (ICRC) on the treatment by the Coalition Forces of Prisoners of War and other protected persons by the Geneva Conventions in Iraq during arrest, internment and interrogation“ (Februar 2004).
http://www.truthout.org/mm_01/4.rcr.iraq.pdf [Abgerufen am 04.08.2004].

Isensee, Josef; Paul Kirchhof (Hg.) (2000): *Allgemeine Grundrechtslehren* (Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. V). 2. Aufl. Heidelberg: Müller.

Jarass, Hans D.; Bodo Pieroth (2004): *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – Kommentar*. 7. Aufl. München: Beck.

Jüttner, Ruth (2003): „Menschenrechtliche Herausforderungen beim Wiederaufbau des Irak: Justizreform und Minderheitenschutz“. In: *Jahrbuch Menschenrechte 2004*. Frankfurt am Main: Suhrkamp. S. 159-166.

Kelly, Michael J. (1999): „Responsibility for Public Security in Peace Operations“. In: Helen Durham, Timothy L.H. McCormack (Hg.): *The Changing Face of Conflict and the Efficacy of International Humanitarian Law*. The Hague: Nijhoff. S.141-172.

- Kluss, Heinz** (2000): „Lehrmeister Krieg? Erkenntnisse aus den Militäraktionen zur Befriedigung des Balkans für Sicherheitspolitik und Streitkräftestrukturen“. In: Paul Klein; Dieter Walz (Hg.): *Die Bundeswehr an der Schwelle zum 21. Jahrhundert*. Baden-Baden: Nomos. S. 81-110.
- Kögler, Konrad** (2004): „Guantánamo. Die Inhaftierung ausländischer Terrorverdächtiger durch die US-Regierung“ (SWP Diskussionspapiere). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik. <http://www.swp-berlin.org/produkte/diskussionspapier.php?id=3277> [Abgerufen am 09.08.2004].
- Leggemann, Christian** (2003): „Der Einsatz von Streitkräften zur Terrorismusbekämpfung: die aktuelle Debatte in Deutschland“ In: Kai Hirschmann; Christian Leggemann (Hg.): *Der Kampf gegen den Terrorismus. Strategien und Handlungserfordernisse in Deutschland*. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag. S. 255-280.
- Martins, Mark S.** (1994): „Rules of Engagement for Land Forces: A matter of training, not lawyering“. *Military Law Review*, 143, S. 3-160.
- Meron, Theodor** (1995): „Extraterritoriality of Human Rights Treaties“. *American Journal of International Law*, 89, S. 78-82.
- Meyer-Goßner, Lutz** (2004): *Strafprozessordnung – Gerichtsverfassungsgesetz, Nebengesetze und ergänzende Bestimmungen*. 47. Aufl. München: Beck.
- Mohr, Manfred** (o.J.): „Überschneidungsbereiche zwischen humanitärem Völkerrecht und internationalem Menschenrechtsschutz“. Skizze/Überblick, Berlin. Unveröffentlichtes Manuskript.
- Naqvi, Yasmin** (2002): „Doubtful Prisoner-of-war Status“. *ICRC Review*, 847, S. 571-596.
- Observatory for the Protection of Human Rights Defenders** (2004): „Human Rights Defenders in a 'Security First' Environment“. Paris/Genf. <http://www.fidh.org/IMG/pdf/complete2003a.pdf> [Abgerufen am 04.08.2004].
- Peterke, Sven** (2001): „Die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung unter Kapitel VII der UN-Charta – Die Resolution 1373 (2001) des UN-Sicherheitsrates“. *Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften*, 14/4, S. 217-221.
- Petitpierre, Anne** (2002): „Relevance of international humanitarian law to non-state actors“, Opening address, Bruges Colloquium 25.-26.10.2002. <http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/html/5F8JEZ> [Abgerufen am 04.08.2004].
- Ramcharan, Bertrand G.** (2002): *The Security Council and protection of human rights*. The Hague: Nijhoff.
- Rodley, Nigel S.** (1999): *The Treatment of Prisoners Under International Law*. Oxford: Clarendon Press.
- Schäfer, Bernhard** (2002): „Der Fall Banković oder Wie eine Lücke geschaffen wird“. *MenschenRechtsMagazin*, 7/3, S. 149-163.
- Schmidt-Radefeldt, Roman** (2004): „Die Menschenrechtsverpflichtungen von Streitkräften bei antiterroristischen Maßnahmen im Ausland“. In: Dieter Fleck (Hg.): *Rechtsfragen der Terrorismusbekämpfung durch Streitkräfte*. Baden-Baden: Nomos. S. 79-96.
- Schwarz, Klaus Dieter** (2003): „Die erste Sicherheitsstrategie der EU. Ein Kommentar zum Solana-Entwurf“ (SWP Aktuell ; 47). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Taguba, Antonio M., Maj. Gen.** (2004): „US Army Report on Torture of Iraqis in Abu Ghraib Prison“ (5. Mai 2004). <http://news.findlaw.com/hdocs/docs/iraq/tagubarpt.html> [Abgerufen am 04.08.2004].
- The White House** (2002): „The National Security Strategy of the United States of America“ (September 2002). Washington, D.C. <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf> [Abgerufen am 04.08.2004].
- (2003): „National Strategy for Combating Terrorism“. Washington, D.C. http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/counter_terrorism/counter_terrorism_strategy.pdf [Abgerufen am 04.08.2004].
- Tomuschat, Christian** (Hg.) (2002): *Menschenrechte – Eine Sammlung internationaler Dokumente zum Menschenrechtsschutz*. 2. Aufl. Bonn: UNO Verlag.
- Tscherkassow, Alexander** (2003): „Romanze mit dem Kreml. Vom Scheitern der Menschenrechtspolitik in Tschetschenien“. In: Florian Hassel (Hg.): *Der Krieg im Schatten. Russland und Tschetschenien*. Frankfurt am Main: Suhrkamp. S. 137-152.
- Tyler, Christian** (2003): *Wild West China: The Taming of Xinjiang*. London: Murray.

Uhler, Oscar; Henri Coursier (1958): *IV Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons In Times of War*. Genf: International Committee of the Red Cross.

United Nations (2001): *International Instruments related to the Prevention and Suppression of International Terrorism*. New York.

(2002): „Situation of human rights in Afghanistan“ (UN Doc. A/37/309).

(2004): „11th annual meeting of special rapporteurs, representatives, independent experts and chairpersons of working groups of the Commission on Human Rights“. Geneva, 21-25 June 2004 (mimeo).

UN OHCHR (United Nations Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights) (2003): „Standard Generic Training Module on Human Rights – Level I“. Genf.

(2004): „The present situation of Human Rights in Iraq“ (UN doc. E/CN.4/2005/4). Genf. <http://www.unhchr.ch/html/hchr/docs/iraq1.doc>.

United States Department of Defense (2004a): „Administrative Review Procedures for Enemy Combatants in the Control of the Department of Defense at Guantanamo Bay Naval Base, Cuba“, Military Order, 11. Mai 2004. Washington, D.C. <http://www.defenselink.mil/news/May2004/d20040518gtmoreview.pdf>

(2004b): „Order Establishing Combatant Review Tribunal“, Memorandum for the Secretary of the Navy, 7. Juli 2004. Washington, D.C. <http://www.defenselink.mil/news/Jul2004/d20040707review.pdf> [Abgerufen am 09.08.2004].

United States Department of the Army. The Inspector General (2004): „Department of the Army Inspector General Inspection Report on Detainee Operations“, Memorandum for Chief of Staff, Army, 21. Juli 2004. Washington, D.C. <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/world/iraq/abughraib/detaineeereport.pdf> [Abgerufen am 09.08.2004].

von Münch, Ingo; Philip Kunig (2000): *Grundgesetz-Kommentar*, Bd. 1 (5. Aufl.). München: Beck.

Vöneky, Silja (2004): „The fight against Terrorism and the Rules of the Law of Warfare“. In: Christian Walter u.a. (Hg.): *Terrorism as a Challenge for National and International Law: Security versus Liberty?* Berlin: Springer. <http://edoc.mpil.de/conference-on-terrorism/present/voenekey.pdf> [Abgerufen am 04.08.2004].

Voswinkel, Johannes (2002): „Viel Leid und wenig Hoffnung: Menschenrechte in Russland“. In: *Jahrbuch Menschenrechte 2003*. Frankfurt am Main: Suhrkamp. S. 210-220.

Walter, Christian (2004): „Reaktionen auf ‚bewaffnete Angriffe‘ durch nichtstaatliche Akteure: Selbstverteidigung oder Strafverfolgung“. In: Dieter Fleck (Hg.): *Rechtsfragen der Terrorismusbekämpfung durch Streitkräfte*. Baden-Baden: Nomos. S. 19-34.

Weber, Stephan (2001): „Rules of Engagement: Ein Paradigmenwechsel für Einsatz und Ausbildung?“. *Humanitäres Völkerrecht-Informationsschriften*, 14/ 2, S. 76-83.

Weller, Günter (2002): „Streitkräfte zur Terrorismusbekämpfung – Eine taugliche Option?“ In: Hans Frank; Kai Hirschmann (Hg.): *Die weltweite Gefahr. Terrorismus als internationale Herausforderung*. Berlin: Berlin Verlag Arno Spitz. S. 381-388.

Woodward, Bob (2003): *Bush At War. Amerika im Krieg*. Stuttgart/München: Deutsche Verlags-Anstalt.

(2004): *Der Angriff. Plan to attack*. Stuttgart/München: Deutsche Verlags-Anstalt.

Anhang

1) Resolution der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen 2004/87

Protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism

The Commission on Human Rights,

Reaffirming the purposes and principles of the Charter of the United Nations,

Reaffirming also the fundamental importance, including in response to terrorism and the fear of terrorism, of respecting all human rights and fundamental freedoms and the rule of law,

Recalling that States are under the obligation to protect all human rights and fundamental freedoms of all persons,

Recognizing that the respect for human rights, democracy and the rule of law are interrelated and mutually reinforcing,

Recalling its resolution 2003/68 of 25 April 2003 as well as General Assembly resolution 58/187 of 22 December 2003,

Taking note of the report of the Secretary-General (A/58/266) and welcoming the various initiatives to strengthen the promotion and protection of human rights in the context of counter-terrorism adopted by the United Nations and regional intergovernmental bodies, as well as by States;

Recalling General Assembly resolution 48/141 of 20 December 1993 and, inter alia, the responsibility of the United Nations High Commissioner for Human Rights to promote and protect the effective enjoyment of all human rights,

Reiterating paragraph 17 of section I of the Vienna Declaration and Programme of Action, adopted by the World Conference on Human Rights on 25 June 1993, which states that acts, methods and practices of terrorism in all its forms and manifestations are activities aimed at the destruction of human rights, fundamental freedoms and democracy, threatening territorial integrity and security of States and destabilizing legitimately constituted Governments, and that the international community should take the necessary steps to enhance cooperation to prevent and combat terrorism,

Taking note of General Assembly resolution 58/174 of 22 December 2003 and recalling Commission resolution 2003/37 of 23 April 2003 on human rights and terrorism,

Taking note also of the declaration on the issue of combating terrorism contained in the annex to Security Council resolution 1456 (2003) of 20 January 2003, in particular the statement that States must ensure that any measures taken to combat terrorism comply with all their obligations under international law, and should adopt such measures in accordance with international law, in particular international human rights, refugee and humanitarian law,

Recalling the relevant resolutions of the General Assembly and the Security Council,

Noting the declarations, statements and recommendations by a number of human rights treaty monitoring bodies and special procedures on the question of the compatibility of counter-terrorism measures with human rights obligations,

Reaffirming its unequivocal condemnation of all acts, methods and practices of terrorism, in all their forms and manifestations, wherever and by whomsoever committed, regardless of their motivation, as criminal and unjustifiable, and renewing its commitment to strengthen international cooperation to prevent and combat terrorism,

Deploring the fact that the number of victims of terrorism has sharply increased worldwide and expressing its profound solidarity with the victims and their families,

Stressing that everyone is entitled to all the rights and freedoms recognized in the Universal Declaration of Human Rights without distinction of any kind, including on the grounds of race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status,

Recalling that, in accordance with article 4 of the International Covenant on Civil and Political Rights, certain rights are recognized as non-derogable in any circumstances and that any measures derogating from the provisions of the Covenant must be in accordance with that article in all cases, and underlining the exceptional and temporary nature of any such derogations, as stated in general comment No. 29 on derogations during a state of emergency adopted by the Human Rights Committee on 24 July 2001,

1. *Reaffirms* that States must ensure that any measure taken to combat terrorism complies with their obligations under international law, in particular international human rights, refugee and humanitarian law;
2. *Calls upon* States to raise awareness of the importance of these obligations among national authorities involved in combating terrorism;
3. *Takes note* of the report of the Secretary-General (E/CN.4/2004/91), in particular the conclusions and recommendations presented therein pending the conclusion of the study requested in General Assembly resolution 58/187 of 22 December 2003;
4. *Welcomes* the publication of the *Digest of Jurisprudence of the United Nations and Regional Organizations on the Protection of Human Rights while Countering Terrorism*, and requests the High Commissioner to update and publish it periodically, in accordance with the request of the General Assembly;
5. *Also welcomes* the ongoing dialogue established in the context of the fight against terrorism between the Security Council and its Counter-Terrorism Committee and the relevant bodies for the promotion and protection of human rights, and encourages the Security Council and its Counter-Terrorism Committee to continue to develop the cooperation with relevant human rights bodies, in particular with the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, giving due regard to the promotion and protection of

human rights in the ongoing work pursuant to relevant Security Council resolutions relating to terrorism;

6. *Requests* all relevant special procedures and mechanisms of the Commission, as well as the United Nations human rights treaty bodies, to consider, within their mandates, the protection of human rights and fundamental freedoms in the context of measures to combat terrorism and to coordinate their efforts where appropriate in order to promote a consistent approach on this subject;
7. *Encourages* States, while countering terrorism, to take into account relevant United Nations resolutions and decisions on human rights, and encourages them to consider the recommendations of the special procedures and mechanisms of the Commission and the relevant comments and views of treaty bodies;
8. *Requests* the High Commissioner for Human Rights, making use of existing mechanisms, to continue:
 - (a) To examine the question of the protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, taking into account reliable information from all sources;
 - (b) To make general recommendations concerning the obligation of States to promote and protect human rights and fundamental freedoms while taking actions to counter terrorism;
 - (c) To provide assistance and advice to States, upon their request, on the protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, as well as to relevant United Nations bodies;
9. *Also requests* the High Commissioner, taking into account the views of States, to complete the study requested in General Assembly resolution 58/187 concerning the extent to which the human rights special procedures and treaty monitoring bodies are able, within their existing mandates, to address the compatibility of national counter-terrorism measures with international human rights obligations in their work, for consideration by States in strengthening the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, with regard to the international human rights institutional mechanisms;
10. *Decides* to designate, from within existing resources, for a period of one year, an independent expert to assist the High Commissioner in the fulfilment of the mandate described in paragraphs 8 and 9 of the present resolution and, taking fully into account the study requested in General Assembly resolution

58/187, as well as the discussions in the Assembly and the views of States thereon, to submit a report, through the High Commissioner, to the Commission at its sixty-first session on ways and means of strengthening the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism;

11. *Requests* the High Commissioner to submit a report on the implementation of the present resolution to the General Assembly at its fifty-ninth session and to the Commission at its sixty-first session.

2) Beschluss des Deutschen Bundestages: Für die Einhaltung der grundlegenden Menschenrechte und Grundfreiheiten in Guantanamo Bay (angenommen am 25. März 2004)

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest: Über 600 Personen aus mehr als 40 Ländern sind zum Teil seit über 2 Jahren auf dem US-Militärstützpunkt „Guantanamo Bay“ interniert. Für die US-Regierung handelt es sich bei den Inhaftierten um „ungesetzliche Kämpfer“, auf die völkerrechtliche Regelungen über den Umgang mit Kriegsgefangenen keinerlei Anwendung finden. Die Inhaftierten haben keinen Kontakt zu ihren Familien, zu einem Rechtsanwalt oder mit Ausnahme des IKRK zu internationalen Hilfsorganisationen. Sie wurden keinem Richter vorgeführt oder anderweitig einem Verfahren unterzogen. Auch wurde ihnen nicht mitgeteilt, was ihnen vorgeworfen wird oder an welchem Ort sie sich überhaupt befinden. Einzig das Internationale Komitee des Roten Kreuzes (IKRK) durfte bisher unter strenger Verpflichtung zur Verschwiegenheit die Gefangenen besuchen. Im Anschluss an diese Besuche äußerte das IKRK öffentlich schwere Bedenken hinsichtlich der Folgen, die für die Inhaftierten vor allem die Ungewissheit über ihr Schicksal hätte. Hingegen erklärt die US-Regierung, dass die Kämpfer human behandelt werden. So würden sie medizinische Betreuung erhalten und entsprechend ihren religiösen Überzeugungen behandelt und versorgt. Soweit bisher bekannt wurde, stehen diesen Zugeständnissen aber auch schwerwiegende Verletzungen von menschenrechtlichen Mindeststandards gegenüber.

Die Behandlung der Gefangenen in Guantanamo Bay wird sowohl international als auch in den USA selbst heftig kritisiert. Die USA sind Vertragspartei der vier Genfer Konventionen von 1949, die die grundlegenden

Regelungen des Humanitären Völkerrechts enthalten. Gemäß Artikel 5 Abs. 2 der III. Genfer Konvention müssen die Inhaftierten bis zur Klärung ihres Status durch ein zuständiges Gericht als Kriegsgefangene behandelt werden. Inhaftierte, die nicht als Kriegsgefangene im Sinne des III. Genfer Abkommens angesehen werden, müssen zumindest nach dem Humanitären Mindeststandard des gemeinsamen Artikels 3 der Genfer Abkommen sowie den völkerrechtlichen Bestimmungen zum Schutz der Menschenrechte behandelt werden. Demnach sind gefangen genommene Personen mit Menschlichkeit zu behandeln sowie Beeinträchtigungen der persönlichen Würde, namentlich erniedrigende oder entwürdigende Behandlungen, zu vermeiden. Verurteilungen dürfen nur durch ein ordentliches Gericht erfolgen, „das die von den zivilisierten Völkern als unerlässlich anerkannten Rechtsgarantien bietet“. Auch Artikel 45 Abs. 3 und Artikel 75 des I. Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen gewähren Personen, die an Feindseligkeiten teilnehmen und nicht den Status von Kriegsgefangenen haben, explizit bestimmte Rechte und Schutzstandards, insbesondere das Recht auf ein rechtsstaatliches Verfahren. Zwar haben die USA dieses Zusatzprotokoll nicht ratifiziert, Artikel 75 wird allerdings inzwischen als Völkergewohnheitsrecht angesehen.

Unterdessen sind über 100 Inhaftierte, darunter auch drei Minderjährige, freigelassen bzw. in ihre Heimatländer überstellt worden, wo sie zum Teil mit strafrechtlichen Verfahren zu rechnen haben. Nachdem im Juli 2003 US-Präsident George W. Bush angekündigt hatte, die ersten sechs Terror-Verdächtigen vor ein US-Militärtribunal zu stellen, wurde nun gegen die ersten beiden Inhaftierten, Ibrahim Ahmed Mahmoud al Qosi und Ali Hamza Ahmed Sulayman al Bahlul, Anklage vor einem Militärtribunal erhoben. Für ihre Verteidigung hat das US-Verteidigungsministerium Militäranwälte abgestellt. Noch ist allerdings unklar, wann die Verfahren beginnen werden. Die Vorenthaltung der Anklage und der verweigerte Zugang zu einem Rechtsanwalt eigener Wahl und zu den Beweisen gegen die Gefangenen und die somit erheblich eingeschränkte Möglichkeit der Vorbereitung einer eigenen Verteidigung zeigen Mängel der geplanten nicht-öffentlichen US-Militärtribunalverfahren. Auch verschiedene Gerichte in den USA haben in diesem Sinne entschieden, so etwa das Bundesberufungsgericht in San Francisco am 18. Dezember 2003. Darüber hinaus verstößt das Verfahren gegen die Bestimmungen des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte von 1966, wie z. B. die Habeas-Corpus-Rechte, den die USA ratifiziert haben. Der Pakt sieht u. a. vor, dass es in Strafprozessen eine zweite unabhängige und unparteiische Überprüfungsinstanz geben muss. Dies ist nicht der

Fall, wenn gegen die Entscheidungen des Militärtribunals, wie vorgesehen, nur noch der amerikanische Präsident selber oder der Verteidigungsminister angerufen werden kann. Inzwischen sind Verfahren vor dem US Supreme Court in Washington anhängig, im Rahmen derer über die Rechtmäßigkeit der Behandlung und des Strafverfahrens entschieden wird. Spätestens mit dem 11. September 2001 hat sich verdeutlicht, dass neuartige Bedrohungen und Gefahren für die Sicherheit der einzelnen Staaten und der internationalen Gemeinschaft entstanden sind, die Anlass zu neuen Überlegungen im Umgang mit diesen Gefahren geben. Es stellt jedoch einen eklatanten Widerspruch dar, wenn ausgerechnet im Kampf gegen den Terrorismus, der mit dem Schutz der Rechte und der Sicherheit der Menschen begründet wird, dieser Schutz von seinen Verfechtern selbst ausgehebelt wird. Die USA als größte und stärkste Demokratie in der Welt sind daher nicht nur nach dem Völkerrecht verpflichtet, die grundlegenden Rechte auch der gefährlichsten Terroristen zu respektieren. Dies gilt umso mehr, als die USA die strikte Einhaltung dieser Rechte und Grundsätze auch von anderen erwarten und einfordern. Internationale Legitimität ist für den Kampf gegen den internationalen Terrorismus eine zentrale Ressource. Legitimität erwächst unter anderem aus der Transparenz von Verfahren. In diesem Kontext ist daher unabdingbar, dass die Gerichtsverfahren gegen die Inhaftierten in Guantanamo Bay frei und fair erfolgen. Die Durchführung von rechtsstaatlich einwandfreien Verfahren, die die amerikanische Rechtstradition prägen, kann ein wichtiges Moment im Ringen um die Herzen und Köpfe der Weltöffentlichkeit sein.

Die Internationale Gemeinschaft und damit auch Deutschland sind deshalb gerade jetzt dazu aufgefordert, auf die strenge Einhaltung der Mindestanforderungen an den Schutz der Menschenrechte und der Grundfreiheiten jedes Einzelnen zu achten und diese weiter zu fördern. Nur so lassen sich die wirklichen politischen, sozialen und rechtlichen Stärken der Demokratie im Kampf gegen den Terrorismus beweisen. In diesem Sinne schließt sich der Deutsche Bundestag entsprechenden

Forderungen anderer nationaler Parlamente und internationaler parlamentarischer Versammlungen an.

II. Der Deutsche Bundestag fordert deshalb die Bundesregierung auf,

1. die US-Regierung aufzufordern, ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen aus den Bestimmungen der Genfer Konvention nachzukommen;
2. zu erklären, dass es sich nach Ansicht der Bundesrepublik bei den Gefangenen in Guantanamo Bay zumindest solange um Kriegsgefangene handeln muss, bis ein zuständiges Gericht ihren Status nach dem Völkerrecht festgestellt hat;
3. darauf hinzuwirken, dass sich die humanitäre Lage der Häftlinge verbessert, und gegenüber den USA darauf zu drängen, dass bei deren Behandlung die humanitären und menschenrechtlichen Mindeststandards eingehalten werden;
4. die Arbeit des IKRK zu unterstützen und sich dafür einzusetzen, dass auch andere Hilfsorganisationen Zutritt zu den Gefangenenlagern erhalten;
5. von den USA das Recht jedes einzelnen Gefangenen in Guantanamo Bay auf ein faires und freies Gerichtsverfahren unter Beachtung der grundlegenden Rechtsgarantien einzufordern;
6. gemeinsam mit anderen Staaten darauf hinzuwirken, dass der rechtliche Status der Inhaftierten in Guantanamo Bay gemäß den Bestimmungen von Artikel 5 des Genfer Abkommens im Sinne der einschlägigen Normen so schnell wie möglich von einem zuständigen Gericht geklärt wird.

Berlin, den 24. März 2004

Franz Müntefering und Fraktion
Katrin Göring-Eckardt, Krista Sager und Fraktion



Deutsches Institut für Menschenrechte
German Institute for Human Rights

Zimmerstrasse 26/27
D-10969 Berlin

Phone: (+49) (0)30 – 259 359 0

Fax: (+49) (0)30 – 259 359 59

info@institut-fuer-menschenrechte.de